

Europas neue Nachbarschaft an der Schwelle zum Krieg: zur Rolle der EU in Georgien

Jawad, Pamela

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jawad, P. (2006). *Europas neue Nachbarschaft an der Schwelle zum Krieg: zur Rolle der EU in Georgien*. (HSFK-Report, 7/2006). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283723>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Pamela Jawad

Europas neue Nachbarschaft an der Schwelle zum Krieg

Zur Rolle der EU in Georgien

HSFK-Report 7/2006



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:

Pamela Jawad

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04 0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: jawad@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-937829-39-3

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Krise zwischen Georgien und Russland im September und Oktober 2006 hat zwei Dinge für Europa offenkundig gemacht: Erstens könnte die Europäische Union (EU) sich rascher mit Krieg in ihrer neuen Nachbarschaft konfrontiert sehen als sie sich vorstellen konnte. Zweitens gibt es nun ein „Gelegenheitsfenster“ für Brüssel, sich in der Region neu zu positionieren und seine Rolle zu stärken, um den eigenen Interessen Rechnung zu tragen.

Dieses „Gelegenheitsfenster“ hat sich für die EU geöffnet, da der georgische Präsident Michail Saakaschwili sich nun Europa zuwendet. Bislang hatte er den Eindruck vermittelt, Europa sei seinem Land nicht so wichtig wie die große Schutzmacht USA. Doch um die Solidarität des „Westens“ für sich zu gewinnen, hat er eine Strategie angewandt, den Konflikt mit Moskau zu schüren, um übertriebene Reaktionen zu provozieren. Diese spiegelte sich in der öffentlich zur Schau gestellten Verhaftung von vier russischen Militäroffizieren wegen Spionagevorwürfen wider. Russlands unmittelbare Reaktion war harsch. Es verhängte die härtesten Boykottmaßnahmen seit der Berlin-Blockade von 1948 gegen Tiflis. Aber obwohl die internationale Gemeinschaft sich erstaunt über Moskaus Maßnahmen zeigte, hat sich Saakaschwili verkalkuliert. Vielmehr hat die georgische Regierung die Lektion lernen müssen, dass es für Washington wichtigere Fragen gibt. Am 13. Oktober schlossen die USA einen Handel mit Russland, indem sie eine von Moskau eingebrachte Resolution „gegen“ Tiflis im Austausch für eine von Washington eingebrachte Nordkorea-Resolution den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen passieren ließen. Des Weiteren hat die NATO Georgien nach wie vor keinen Aktionsplan für den Beitritt angeboten – ein Angebot, das Tiflis sich mit Unterstützung der USA vom NATO-Gipfel in Riga (Lettland) Ende November 2006 erhofft hatte.

Die jüngste Krise zwischen Georgien und Russland ist eng mit Georgiens „eingefrorenen“ Konflikten mit den von Moskau unterstützten Sezessionsgebieten Südossetien und Abchasien verbunden. Südossetien strebt eine Integration in die Russische Föderation und Abchasien assoziierte Beziehungen zu Moskau an. Daher findet sich Brüssel nun an einem Punkt, an dem es sich entscheiden muss, welche Rolle es in Georgien insbesondere mit Blick auf Konfliktbearbeitung spielen sollte, um seinen Interessen gerecht zu werden. Obwohl die von den Vereinten Nationen (VN) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) geführten Verhandlungsmechanismen bislang hinsichtlich einer finalen Konfliktlösung gescheitert sind und ihre Engagements die Zunahme der Spannungen mit den abtrünnigen Regionen nicht abwenden konnten, argumentiert dieser Report nicht für eine stärkere Rolle der EU als „ehrlicher Maklerin“ in der Konfliktbearbeitung. Vielmehr wird der Standpunkt vertreten, dass es wegen der „eingefrorenen“ Natur der Sezessionskonflikte nicht im Interesse Brüssels ist, direkt an den Verhandlungsprozessen beteiligt zu sein. Es gibt keine Möglichkeit, die Konflikte auf kurze Sicht konstruktiv zu „entfrieren“ und somit auch keinen spezifischen Mehrwert einer direkten Mitwirkung der EU. Auf lange Sicht jedoch stellt Vertrauensbildung die sinnvollste direkte Strategie der Konfliktbearbeitung dar – eine Aufgabe, der sich die VN und die OSZE

bereits widmen. Die EU verfügt über die finanziellen Mittel, diese Anstrengungen zu unterstützen – etwas, das Brüssel jüngst in zunehmendem Maße getan hat.

Der Report schlägt vor, dass die EU bei den Instrumenten bleibt, die ihr bereits zur Verfügung stehen, und diese kohärenter zur Anwendung bringt statt neue zu entwickeln. 2003 ernannte die EU einen Sondergesandten für den Südkaukasus und stärkte 2006 sein Mandat, nachdem der erste Amtsinhaber seine Position für eine relativ aktive Rolle in den Konflikten genutzt hatte. Ungeachtet des Umstandes, dass eine weitere Erhöhung der Sichtbarkeit und Präsenz des EU-Sondergesandten in Georgien mit Blick auf die abtrünnigen Regionen wünschenswert wäre, stellen die Konflikte aufgrund ihrer „eingefrorenen“ Natur keine sinnvollen Ansatzpunkte dar, Georgiens „Teufelskreis“ fragiler Staatlichkeit zu durchbrechen. Die Fragilität des georgischen Staates bezieht sich nicht nur auf die Sezessionskonflikte, sondern auch auf schwache und ineffiziente Institutionen, einen Mangel an Rechtsstaatlichkeit sowie Korruption. Tatsächlich wäre es für die EU sinnvoller, den georgischen Staat durch Unterstützung beim Aufbau von Institutionen und ihrer Leistungsfähigkeit (*institution- und capacity-building*) und der Förderung von verantwortungsvoller Regierungsführung (*good governance*) und Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Dies würde Georgien helfen, attraktiver für Südossetien und Abchasien zu werden als eine Integration in die Russische Föderation. Die Förderung von *good governance* ist nicht nur etwas, in dem die EU mit Blick auf ihre Erweiterungspolitik sehr erfahren ist, sondern stellt auch einen Aspekt dar, auf den die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) einen Akzent gesetzt hat. Georgiens individueller ENP-Aktionsplan ist jüngst auf der Sitzung des EU-Georgien-Kooperationsrates am 14. November formal angenommen worden. Da *governance* auch einen Fokus der bevorstehenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 bilden wird, könnte Berlin bei diesem Ansatz impulsgebend sein.

Inhalt

1.	Einleitung: Europas Neue Nachbarschaft an der Schwelle zum Krieg	1
2.	Territoriale Desintegration Georgiens	6
2.1	Georgiens Konflikt mit Südossetien	7
2.2	Georgiens Konflikt mit Abchasien	10
2.3	Zwischenergebnis	13
3.	Interessen und Aktivitäten der EU in Georgien	14
3.1	Die Interessen der EU in Georgien und der Südkaukasus-Region	14
3.2	Aktivitäten der EU in Georgien	20
3.3	Zwischenergebnis	31
4.	Schlussfolgerung: Zur Rolle der EU in Georgien	33
	Abkürzungsverzeichnis	36
	Anhang: Karte von Georgien	37

1. Einleitung: Europas Neue Nachbarschaft an der Schwelle zum Krieg¹

In Europas neuer Nachbarschaft eskalierte der zwischen Georgien und Russland periodisch wiederkehrende „Krieg der Worte“ im September und Oktober 2006 bis an die Schwelle zur militärischen Konfrontation. Die Ereignisse spitzten sich zu, während Deutschland sich auf seinen Doppelvorsitz der G8 und des Rates der Europäischen Union (EU) im Jahr 2007 vorbereitete und während sich die Beratungen mit Tiflis zum individuellen Aktionsplan im Zusammenhang mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) gerade im Abschluss befanden.² Erst nach der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Dezember 2003 waren die drei Länder des Südkaukasus für die ENP empfohlen und in diese aufgenommen worden. Durch einen die EU umgebenden Ring verantwortungsvoll regierter Staaten zielt die ENP auf die Vermeidung von etwas ab, mit dem sich die EU nun fast konfrontiert (gesehen hat) sah – Instabilität an ihren Grenzen.³

Die jüngste Krise wurde durch die Verhaftung von vier russischen Militäroffizieren wegen Spionagevorwürfen am 27. September in Georgien ausgelöst. Statt diese Offiziere an ihr Heimatland zu übergeben, stellte der georgische Präsident Michail Saakaschwili diesen Vorfall öffentlich zur Schau und benutzte ihn dazu, Russland zu einer starken Reaktion zu provozieren, um so „westliche“ Unterstützung zu gewinnen. Tatsächlich drohte Duma-Präsident Boris Gyslow militärische Maßnahmen mit der Begründung an, das Vorgehen der georgischen Führung sei als Akt von Staatsterrorismus aufzufassen, weshalb alle von der russischen Gesetzgebung zur Verfügung gestellten Mittel im Kampf gegen den Terrorismus auch gegen Georgien einsetzbar wären.⁴ Die in Georgien noch stationierten russischen Truppen wurden in Alarmbereitschaft versetzt. Zwar wurden die der Spionage Beschuldigten nach Vermittlungsgesprächen des amtierenden Vorsitzenden der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Karel De Gucht, mit Saakaschwili am 2. Oktober freigelassen und an die OSZE übergeben. Dennoch verhängte

- 1 Dieser Report stellt die zweite Publikation im Rahmen des an der HSK durchgeführten Forschungsprojekts zu externer Demokratieförderung durch internationale Organisationen dar. Die Autorin dankt ihren Interviewpartnerinnen und -partnern bei der Europäischen Union in Brüssel für hilfreiche Informationen, den Mitgliedern der HSK-Forschungsgruppe „Internationale Organisation, Demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“ sowie Susanne Fischer, Hans-Joachim Schmidt, Tabea Seidler und Heidrun Zinecker für wertvolle Kommentare, und der Friedrich-Ebert-Stiftung für finanzielle Unterstützung.
- 2 Die Besucherdelegation der EU-Troika und der Georgische Außenminister Gela Beschuaschwili unterzeichneten am 2. Oktober eine gemeinsame Erklärung zu dem vereinbarten Text der EU-Georgien Aktionsplans innerhalb der ENP. Der Aktionsplan ist am 14. November auf der Sitzung des EU-Georgien Kooperationsrates am 14. November in Brüssel formal angenommen worden. Zur ENP siehe unten, Seite 29.
- 3 Vgl. Rat der Europäischen Union, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 8 und European Commission, European Neighbourhood Policy – Strategy Paper, Brüssel, 12. Mai 2004, S. 5.
- 4 Seit Juli 2006 hat Russland gemäß seiner Verfassung das Recht, im Falle von Bedrohung, im Ausland militärische Mittel zur Abwehr „internationaler terroristischer Aktivitäten“ einzusetzen.

Russland – nach dem Abzug seines Botschafters in Georgien – Sanktionen, welche die härtesten Boykottmaßnahmen seit der Berlin-Blockade von 1948 darstellen. Diese kamen zu einem bereits seit Januar 2006 bestehenden Importverbot von georgischem Wein und Mineralwasser hinzu und beinhalten die Aufhebung aller Luft-, Schienen-, Straßen- und Wasserverkehrsverbindungen sowie der postalischen Kommunikation zwischen den beiden Nachbarstaaten. Des Weiteren sind Hunderte in Russland lebender Georgier wegen angeblicher Visumsverstöße gewaltsam nach Tiflis zurückgeführt worden. Diese Ausweisungen waren von der Schließung zahlreicher georgischer Geschäfte in Russland begleitet. Die verarmte Bevölkerung Georgiens ist nicht nur von dem Geld abhängig, dass etwa eine Million in Russland arbeitende Georgier in ihr Heimatland schicken, sondern auch vom Import russischen Erdgases. Folgerichtig hat die Duma Gesetzesänderungen eingebracht, die den Stop von Geldtransfers in Notsituationen ermöglichen würden. Außerdem hat der russische Gasmonopolist *Gazprom* nach georgischen Aussagen die Erhöhung des Gaspreises von derzeit 86,50 Euro auf 135 bis 200 Euro (pro 1.000 m³) für 2007 diskutiert.

Die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarn waren seit der Auflösung der Sowjetunion und der anschließenden Unabhängigkeit Georgiens 1991 immer sensibel. Hintergrund für die wiederkehrenden Spannungen sind unter anderem Georgiens „eingefrorene Konflikte“⁵ mit den beiden *de facto* unabhängigen abtrünnigen Regionen Südossetien und Abchasien, die von Russland unterstützt werden.⁶ Russland ist in diesem Zusammenhang einer Strategie der „kontrollierten Instabilität“⁷ oder der „eingefrorenen Ungewissheit“⁸ gefolgt und hat dadurch die Entwicklung der georgischen Souveränität und Staatlichkeit behindert. Die Sezessionskonflikte sind Teil des „Teufelskreises“ fragiler Staatlichkeit, in dem Georgien sich befindet. Einerseits wird der georgische Staat durch die Sezessionskonflikte geschwächt, d.h. dass Tiflis etwa 15 Prozent von Georgiens Territorium nicht unter seiner Kontrolle hat, was neben sicherheitsbezogenen auch wirtschaftliche Implikationen hat. Andererseits ermöglicht die Tatsache, dass der georgische Staat bereits durch das sowjetische Erbe und die Hinterlassenschaft des ehemaligen Präsidenten Eduard Schewardnadse (endemische Korruption, klientelistische Staatsstrukturen, ineffiziente politische Institutionen und ein Mangel an Rechtsstaatlichkeit) geschwächt ist, die Aufrechterhaltung der Schattenwirtschaft und des Schmuggels, die insbesondere in Südossetien florieren. Dies wiederum fördert die Interessen der Konfliktunternehmer den *Status quo* aufrecht zu

- 5 Kalevi Holsti verwendet den Begriff der „eingefrorenen Konflikte“ bzw. der „frozen conflicts“, um das Ergebnis eines philosophischen Dilemmas zu beschreiben: „[...] man kann Gemeinschaften nicht zum Zusammenleben zwingen – insbesondere Gemeinschaften, die glauben, ihr physisches Überleben stehe auf dem Spiel – aber man kann sie auch nicht trennen. Der Konflikt wird nicht beigelegt, sondern vielmehr eingefroren. Dies ist nicht Konfliktlösung, sondern Konfliktbewahrung.“ Kalevi Holsti, *The State, War, and the State of War*. Cambridge (Cambridge University Press), 1996, S. 196 [Übersetzung P.J.].
- 6 Die Sezessionskonflikte, die den Hintergrund für die wiederkehrenden Spannungen zwischen Tiflis und Moskau bilden, werden in Kapitel 2, auf den Seiten 6 ff. detaillierter beschrieben.
- 7 Martina Bielawski and Uwe Halbach, *Der georgische Knoten – Die Südossetien-Krise im Kontext georgisch-russischer Beziehungen*, Berlin (SWP), 2004, S. 7.
- 8 Oksana Antonenko, *Frozen Uncertainty: Russia and the Conflict over Abkhazia*, in: Bruno Coppieters and Robert Legvold (Hg.), *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution*, Cambridge (American Academy of Arts and Sciences), 2005, S. 205-269.

erhalten.⁹ Aber seit der „Rosenrevolution“ vom November 2003, die eine stark „westlich“ orientierte Regierung unter Saakaschwili an die Macht brachte, hat sich die Atmosphäre zwischen Tiflis und Moskau kontinuierlich verschlechtert – abgesehen von einer kurzen Phase des Tauwetters 2004. Der wortgewaltige georgische Präsident hat jede Gelegenheit genutzt, den nördlichen Nachbarn zu provozieren, sei es durch die demonstrative Unterstützung der „Revolution in Orange“ in der Ukraine Ende 2004, sei es durch das öffentliche Erwägen, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zu verlassen. Allerdings wird Russlands Missfallen insbesondere durch Georgiens Streben nach einer NATO-Mitgliedschaft¹⁰ hervorgerufen, bei dem Tiflis starke Unterstützung durch die USA erhalten hat¹¹. Dies ist Grund genug für den russischen Präsidenten Wladimir Putin, gegen Saakaschwilis „auswärtige Sponsoren“ zu polemisieren, die sich im „nahen Ausland“ des Hegemon einmischen, oder für den russischen Außenminister Sergej Lawrow, die USA und die NATO indirekt für die jüngste Krise verantwortlich zu machen.

Die Verschlechterung der georgisch-russischen Beziehungen steht in engem Zusammenhang mit der wahrgenommenen Eskalation der Sicherheitsdilemmata in den Sezessionskonflikten (siehe Kapitel 2, Seiten 6 ff.). Einerseits fühlen sich die Zentren der abtrünnigen Regionen, Zchinwali (Südossetien) und Suchumi (Abchasien), durch die rapide Aufrüstung von Tiflis bedroht, die in Verbindung mit harschen Tönen aus den Reihen der georgischen Regierung als die Schaffung besserer Ausgangsbedingungen für eine militärische Konfliktlösung interpretiert wird. Andererseits gerät die Erfüllung des von Saakaschwili bei seiner Amtseinführung feierlich gemachten Versprechens der Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens mit zunehmender militärisch-politischer Zusammenarbeit zwischen den *de facto* Staaten und einer schleichenden „Annektierung“¹² durch Russland in weite Ferne. Der Vorwurf der schleichenden Annektierung beruht auf einer wachsenden wirtschaftlichen Abhängigkeit der abtrünnigen Regionen vom großen

9 Vgl. Pamela Jawad, Democratic Consolidation in Georgia after the „Rose Revolution“? Frankfurt (PRIF Reports Nr. 73), 2005, S. 36 f.

10 Georgien fasst eine NATO-Mitgliedschaft sogar als kurzfristiges Ziel auf. In seiner jährlichen Präsidentenansprache vor dem Parlament sagte Saakaschwili am 14. Februar 2006, „Georgien ist einen Schritt von der NATO-Mitgliedschaft entfernt. [...] 2008 haben Georgien und die Ukraine [...] eine sehr gute Chance, vollwertige Mitglieder der NATO zu werden.“ In: <http://president.gov.ge/?l=E&m=0&sm=3&st=30&id=1450> (Zugriff 10/2006) [Übersetzung P.J.].

11 Hardliner des rechten Flügels der Republikaner im US-Senat sammeln sogar Unterschriften, um Georgiens NATO-Beitritt zu beschleunigen; vgl. Uwe Klußmann, Kalter Krieg im Kaukasus, 3. Oktober 2006, in: www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,440557,00.html (Zugriff 10/2006).

12 In einer Ansprache vor der VN-Generalversammlung am 22. September sagte Saakaschwili, dass „die schmerzliche, aber faktische Wahrheit sei, dass diese Regionen [Südossetien und Abchasien; P.J.] durch unseren Nachbarn im Norden – die Russische Föderation – annektiert werden [...]“. United Nations Association of Georgia, Georgia: Saakashvili unveils 'fresh' roadmap in UN speech, 22. September 2006, in: www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EKOI-6TY49H?OpenDocument (Zugriff 10/2006) [Übersetzung P.J.].

Nachbarn und der russischen Politik der „Russifizierung“ durch die großzügige Vergabe russischer Pässe an die beiden Bevölkerungsgruppen¹³.

Die aktuelle Situation gegenseitiger Drohungen und Verweise auf die Gewaltbereitschaft des jeweiligen Gegners konnte durch das internationale Engagement in den Konfliktzonen nicht abgewendet werden. In über einer Dekade nach den Waffenstillstandsabkommen, die dem Ausbruch von Gewalt zu Beginn der 1990er Jahre folgten, sind die von der OSZE in Südossetien und den Vereinten Nationen (VN) in Abchasien geführten Verhandlungen bislang in dem Versuch gescheitert, dauerhafte Verhandlungslösungen zu finden. In der jüngsten Krise haben sowohl Russland als auch Georgien wiederholt an die internationale Gemeinschaft in Gestalt der VN und der OSZE appelliert, in ihrem Sinne einzugreifen.¹⁴ Aber mit der „Blockierung“ sowohl des VN-Sicherheitsrates als auch der OSZE durch Russland – in einem Fall durch Russlands Vetorecht als ständiges Mitglied¹⁵, im anderen aufgrund des Konsensprinzips¹⁶ – betrachtet dieser Report einen anderen internationalen Akteur näher: die Europäische Union.

Die jüngst am 14. November erfolgte Annahme des ENP-Aktionsplanes sowie Deutschlands bevorstehende EU-Ratspräsidentschaft¹⁷ bieten der EU die Chance, ihre Rolle – insbesondere mit Blick auf die Konfliktbearbeitung – in der Region zu überdenken und zu stärken. Welche Rolle sollte die EU in Georgien spielen? Einerseits hat Brüssel selbst seit 1999 die Relevanz einer Konfliktlösung für die Effektivität externer Unterstützung im Südkaukasus betont¹⁸ und in letzter Zeit die Absicht verkündet, sich stärker in der

13 Südossetiens faktischer Außenminister behauptet, dass nahezu 90 Prozent aller Osseten in Südossetien russische Staatsangehörige geworden sind, zitiert nach International Crisis Group, Georgia: Avoiding War in South Ossetia, Europe Report No. 159, Tiflis/Brüssel, 26. November 2004, S. 7.

14 In diesem Zusammenhang hat Russland den VN-Sicherheitsrat angerufen, Georgien für sein Vorgehen bei der Verhaftung der vier russischen Offiziere zu rügen. Putin hat dem amtierende Vorsitzenden der OSZE in einem Brief für seine Vermittlung bei der Freilassung der russischen Offiziere gedankt und ihn gleichzeitig gebeten, auf einen grundlegenden Politikwechsel in Georgien zu drängen. Saakaschwili erklärte, dass seine Regierung darüber nachdenke, den Fall der gewaltsamen Rückführung von Georgien (in Frachtflugzeugen) sowie Russlands angebliche Menschenrechtsverletzungen an den Deportierten vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu bringen. Georgiens Botschafter beim Europarat, Surab Tschiaberaschwili, hat die internationale Gemeinschaft zur Mäßigung Russlands aufgerufen. Er erklärte, es herrsche ein Kalter Krieg im Kaukasus, der sich zu einem heißen Krieg entwickeln und den Frieden und die Sicherheit der Region bedrohen könnte.

15 Vor der Verabschiedung einer VN-Sicherheitsratsresolution am 13. Oktober 2006 hat Russland eine frühere Georgienresolution mit der Begründung abgelehnt, die USA hätten das Dokument ohne vorherige Beratung mit den Mitgliedern des Sicherheitsrates verändert; vgl. Molly Corso, Both Moscow and Tbilisi claim UN Resolution a „victory“, 16. Oktober 2006, in: www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav101606a.shtml (Zugriff 10/2006). Dennoch hat Moskau letztlich einen Handel mit Washington über die besagte Resolution geschlossen (siehe unten, Seiten 5 und 13).

16 Vgl. Peter Schlotter, The OSCE's Contribution to „Democratic Peace“ – 30 Years of the Helsinki Final Act, in: IFSH (Hg.), OSCE Yearbook 2005, Jg. 11, Baden-Baden (Nomos), 2006, S. 61-68, hier: 67.

17 Zum Verhältnis Deutschlands zu Georgien und die bevorstehende Ratspräsidentschaft siehe Seite 18 und Fußnote 68.

18 Vgl. General Affairs Council, 21.-22. Juni 1999, Press 198 Nr. 9008/99 sowie Dov Lynch, Security Sector Governance in the Southern Caucasus – Towards an EU Strategy, in: Geneva Centre for the Democratic

Konfliktbearbeitung zu engagieren¹⁹. Zudem verfügt die EU im Vergleich zu anderen internationalen Akteuren über den Vorteil, angesichts eines komplexen geostrategischen Umfelds, das von einem „Tauziehen“ zwischen der Russischen Föderation und den USA dominiert ist, von den Konfliktparteien als „ein ‚ehrlicher Makler‘ frei von traditionellen US/Russland-Rivalitäten“²⁰ wahrgenommen zu werden. Andererseits hat Saakaschwili – mit den USA als Schutzmacht – bislang den Eindruck vermittelt, Europa sei nicht so wichtig für ihn und sein Land. Obwohl Europäer ebenso wie US-Amerikaner Moskau dazu aufgerufen haben, sein übertriebenes Vorgehen zu beenden, hat sich Saakaschwili verkalkuliert. Seine Strategie, den Konflikt mit Russland und den abtrünnigen Regionen zu schüren, um die Solidarität des „Westen“ zu gewinnen, ist gescheitert. Die USA haben sich augenscheinlich zu einem gewissen Grad von Saakaschwili abgekehrt. So hat Washington einen Handel mit Russland geschlossen. Im Austausch für ihre Zustimmung zu einer von Russland eingebrachten VN-Sicherheitsratsresolution am 13. Oktober, die das Vorrücken georgischer Truppen an die Grenze zu Abchasien verurteilt, ließ Russland einen Tag später eine von den USA eingebrachte Nordkorea-Resolution den Sicherheitsrat passieren. Des Weiteren bietet die NATO weiterhin nur einen „intensivierten Dialog“ anstelle eines Aktionsplans zur Mitgliedschaft an, den sich Tiflis mit US-Unterstützung vom NATO-Gipfel in Riga (Lettland) Ende November 2006 erhofft hatte. Daher wendet sich die Saakaschwili-Regierung nun Europa zu.²¹

Europa hat in der Tat einige wichtige Interessen, die in Georgien auf dem Spiel stehen. Um zu ermitteln, wie die EU ihre Interessen wahrnehmen sollte, die in Kapitel 3.1 (siehe Seiten 14 ff.) analysiert werden, wird dieser Report die Aktivitäten der EU in Georgien seit den frühen 1990er Jahren in Kapitel 3.2 (siehe Seiten 20 ff.) untersuchen. Er wird bewerten, ob die EU ihre eigene Erkenntnis von der Wichtigkeit einer Konfliktlösung für die Effektivität externer Unterstützung nach 1999 in entsprechendes Handeln übersetzt hat (siehe Kapitel 3.3, Seiten 31 f.). In der Schlussbetrachtung wird für den „weichen“ Konfliktbearbeitungsansatz der EU mittels der Förderung von *good governance* argumentiert (siehe Kapitel 4, Seiten 33 f.). Immerhin stellen die Sezessionskonflikte mit Südossetien und Abchasien, die im folgenden Kapitel (siehe Seiten 6 ff.) behandelt werden, nur einen Aspekt des „Teufelskreises“ fragiler Staatlichkeit in Georgien dar. Das Land ist mit weite-

Control of Armed Forces (DCAF) (Hg.), *Security Sector Governance in the Southern Caucasus: Challenges and Visions*, Geneva (DCAF), 2004, S. 34-47, hier: 42.

19 Vgl. General Affairs Council Conclusions, Brüssel, 26.-27. Februar 2001.

20 International Crisis Group, *Conflict Resolution in the South Caucasus: The EU's Role*, Europe Report No. 173, Tiflis/Brüssel, 20. März 2006, S. i [Übersetzung P.J.].

21 Diese „Hinwendung zu Europa“ fand z.B. in einem Interview mit Georgiens Außenminister Gela Beschuaschwili ihren Ausdruck, in dem er sagte, „Und Europa darf Georgien nicht mehr allein lassen, wie es 1921 war, als die Rote Armee Georgien besetzt hat und unsere Unabhängigkeit nach drei Jahren zerstört wurde.“ Zitiert aus Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. November 2006, S. 7.

ren ernststen Defiziten in den Staatsfunktionen Sicherheit, Legitimität/Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt konfrontiert.²²

2. Territoriale Desintegration Georgiens

Unter sowjetischer Herrschaft wurden in Georgien (Georgisch: *Sakartwelo*) mehr autonome Einheiten aufgebaut als in jeder anderen Sowjetrepublik (mit der Ausnahme Russlands).²³ Kein anderer Staat im postsowjetischen Raum hat so viele Schwierigkeiten seine territoriale Einheit zu sichern oder wiederherzustellen oder das eigene Staatsgebiet zu kontrollieren wie Georgien.²⁴ Dies betrifft zum einen Teile des Landes, die zwar nicht nach Unabhängigkeit streben, die aber dennoch außerhalb der Kontrolle von Tiflis sind oder waren.²⁵ Dieses Kapitel behandelt jedoch Georgiens Sezessionskonflikte mit den zwei abtrünnigen Regionen Südossetien im Norden und Abchasien im Nordwesten, da diese den Spannungen zwischen Georgien und Russland zu Grunde liegen oder, die umgekehrt von Tiflis und Moskau für ihre Zwecke im Konflikt ausgenutzt werden. Die beiden Sezessionskonflikte sind auch Teil der Herausforderung, die sich externen Akteuren in Georgien stellt. Dieses Land im Südkaukasus leidet zudem unter weiteren Defiziten von Staatlichkeit. So zeigt es tiefe institutionelle Schwäche, besorgniserregende Grade an Korruption und organisierter Kriminalität sowie mehrere sogenannte *no-go areas*, welche die Gefahr

- 22 Für eine Bewertung von Georgiens versagendem Staat siehe u.a. Coppieters and Legvold (Hg.) 2005, a.a.O. (Anm. 8); Uwe Halbach, Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration, in: Ulrich Schneckener (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik), 2004, S. 105-121; Martina Huber, *State-building in Georgia. Unfinished and at Risk?* Den Haag (Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“), 2004. Hinsichtlich der drei „Staatsfunktionen“, „Dimensionen“ oder „Aufgaben“ im Allgemeinen siehe u.a. Francis Fukuyama, *State-building: the new agenda*, Ithaca, NY (Cornell University Press), 2004; Dieter Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt am Main (Suhrkamp), 1996; Jennifer Milliken/Keith Krause, *State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies*, in: Jennifer Milliken (Hg.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford et al. (Blackwell), 2003.
- 23 Für eine Diskussion der allgemeinen Rolle der sowjetischen Nationalitätenpolitik bei der Rückkehr nationaler Bewegungen Ende der 1980er Jahre oder ihrer Wirkung auf die Beziehungen zwischen verschiedenen Gemeinschaften siehe insbesondere Rexane Dehdashti, *Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt*, Frankfurt am Main (Campus), 2000, S. 26-36.
- 24 Vgl. Darrell Slider, *Democratization in Georgia*, in: Karen Dawish and Bruce Parrott (Hg.), *Democratization and Authoritarianism in Postcommunist Societies*, Cambridge (Cambridge University Press), 1997, S. 169.
- 25 Solche isolierten Landesteile finden sich u.a. in den nördlichen Tälern von Swaneti und Pankisi, deren Einwohner von tschetschenischer Abstammung sind, oder in südlichen Regionen, die überwiegend von der armenischen und aserischen Minderheit bewohnt werden und welche die Vorstellung ablehnen, ein Teil Georgiens zu sein. Dies trifft z.B. auf die armenische Enklave Javakheti zu. Die südwestliche Republik Adscharien wurde bis Mai 2004 von dem Lokalpotentaten Aslan Abaschidse autoritär regiert; siehe u.a. International Crisis Group, *Saakashvili's Ajara Success: Repeatable elsewhere in Georgia?* Europe Briefing, Tiflis/Brüssel, 18. August 2004.

in sich bergen, von nichtstaatlichen Gewaltakteuren und internationalen Terroristen als Rückzugsgebiete missbraucht zu werden.

Sowohl Osseten als auch Abchasen unterscheiden sich ethnisch von Georgiern. Während Georgien Anspruch auf territoriale Einheit erhebt, streben erstere nach nationaler Selbstbestimmung – Südossetien in Form einer Föderation mit Nordossetien als Teil Russlands, Abchasien in Form assoziierter Beziehungen mit Russland statt vollständiger Integration. Vor dem Hintergrund von Saakaschwilis feierlichem Schwur, die georgische territoriale Integrität wiederherzustellen, und Tiflis' erfolgreichen Rüstungsbemühungen (einer mit US-Unterstützung gelungenen beeindruckenden Sicherheitssektorreform und einer Erhöhung der Militärausgaben von einst 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in 2003 auf heute 3 Prozent²⁶), fürchten die abtrünnigen Regionen, Tiflis könne sich auf eine militärische Option der Konfliktlösung vorbereiten. Daher haben Zchinwali und Suchumi ihre politisch-militärische Zusammenarbeit erhöht, selbst in Aufrüstung investiert und eine politische und wirtschaftliche Verflechtung mit Russland vorangetrieben. Dies wiederum setzt die georgische Regierung unter Zeitdruck, da eine Umsetzung der erklärten höchsten Priorität einer Reintegration von Südossetien und Abchasien in immer weitere Ferne rückt.

2.1 Georgiens Konflikt mit Südossetien

Südossetien²⁷, das im Norden an die russische Provinz Nordossetien angrenzt, stellt das kleinste unter den secessionistischen Gebilden im postsowjetischen Raum dar. Ihm wurde 1923 der Status einer autonomen Region (*oblast*) in der Georgischen Sozialistischen Sowjetrepublik gewährt.²⁸ Ende der 1980er Jahre begannen abchasische und ossetische Nationalisten, vor dem Hintergrund der *Glasnost*-Politik des letzten sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow (1985-1991) nach mehr Autonomie zu streben. Unterschiedliche Auffassungen der Geschichte – insbesondere hinsichtlich der Dauer ossetischer Präsenz in der Region – verursachten eine tiefe Spaltung. Während die Osseten den Anspruch erheben, ihr historisches Heimatland auf beiden Seiten des Kaukasus zu besiedeln, wohin sie vor mindestens fünf Jahrtausenden aus Persien eingewandert seien, erachten die Georgier die Osseten als „Gäste“, die mit Massenwanderungen im 17. bis 19. Jahrhundert nach Georgien gekommen seien und deren Anwesenheit dadurch nicht so weit zurückreiche

26 Vgl. Uwe Halbach, Säbelrasseln und Friedenspolitik in Europas neuer Nachbarschaft, SWP-Aktuell 32 (Berlin), Juli 2006, S. 1.

27 Südossetien ist die in offiziellen Dokumenten und im diplomatischen Diskurs am häufigsten verwendete Bezeichnung der Region und wird auch in diesem HSKF-Report benutzt. Jedoch verweisen Georgier häufig mit „Shida Kartli“, „Zchinwali-Region“ oder – durch Hardline-Nationalisten – mit „Samachablo“ (dem Gebiet der aristokratischen georgischen Machabeli-Familie) auf die Region; vgl. International Crisis Group 2004, a.a.O. (Anm. 13), S. 2.

28 Autonome Regionen (*oblast*) besaßen im sowjetischen System insbesondere im Vergleich zu autonomen Republiken den geringsten Grad an (meist nur kultureller) Autonomie; vgl. Dehdashti 2000, a.a.O. (Anm. 23), S. 26-36. Im Gegensatz zu Südossetien wurde Nordossetien der Status einer autonomen Republik in der russischen SSR und Abchasien in der georgischen SSR zugestanden.

wie die eigene. Anfang der 1990er Jahre nahmen die Spannungen durch den Streitpunkt Sprache²⁹ sowie durch die georgisch-nationalistische Ausrichtung der Politik Swiad Gamsachurdias³⁰, dem späteren ersten Präsidenten des unabhängigen Georgien, noch zu. Gamsachurdia kam mit den Parlamentswahlen von 1990 an die Macht, die von den Osseten blockiert wurde, weil der georgische Oberste Sowjet zuvor ein Wahlgesetz verabschiedet hatte, das regionale Parteien ausschloss. Nachdem Südossetien im Dezember seine eigenen Wahlen abgehalten hatte, hob Gamsachurdia den autonomen *oblast*-Status auf. Noch vor der Unabhängigkeitserklärung Georgiens am 9. April 1991 brachen schwere Kämpfe in Südossetien aus, die zum faktischen Verlust der Kontrolle von Tiflis über dieses Gebiet gegen Ende 1990 führte. Am 20. September 1990 erklärte Südossetien seine Unabhängigkeit, aber strebte eine Föderation mit Nordossetien als Teil Russlands nach der Auflösung der Sowjetunion an.³¹

Mit sporadischer russischer Beteiligung eskalierten die Kämpfe im Frühjahr 1992 erneut und wurden bis zum Abschluss eines Waffenstillstandsabkommens im Juni fortgesetzt. Das „Abkommen von Sochi“ führte zur Aufstellung der trilateralen Gemeinsamen Friedenserhaltenden Truppen (JPKF), bestehend aus russischen, georgischen und ossetischen Truppen, sowie zur Einrichtung der vierteiligen Gemeinsamen Kontrollkommission (JCC), einem Verhandlungsmechanismus mit georgischer, süd- und nordossetischer und russischer Beteiligung. Der zwischen 1990 und 1992 hochgewaltsam ausgetragene Konflikt forderte etwa 1.000 Todesopfer und führte zu etwa 60.000 Flüchtlingen und intern Vertriebenen.³² Dies änderte die Zusammensetzung und Durchmischung der Bevölkerungen, die vor dem Krieg existiert hatte.³³ Bis September 2004 hat der UNHCR die

29 1989 betrieb der georgische Oberste Sowjet ein Sprachenprogramm, das Georgisch als landesweite Hauptsprache festlegte. Die Osseten reagierten mit der Verabschiedung einer Resolution, die Ossetisch zur offiziellen Sprache in der autonomen Region erklärte; vgl. International Crisis Group 2004, a.a.O. (Anm. 13), S. 3. Die ossetische Sprache gehört zu den indoeuropäischen und ist mit Puschto und (entfernter) mit Farsi verwandt, verwendet aber das kyrillische Alphabet; vgl. Nikola Cvetkovski, *The Georgian-South Ossetian Conflict*, Dissertation (Aalborg University), Danish Association for Research on the Caucasus, in: www.caucasus.dk/publication5.htm (Zugriff 2/2006).

30 Gamsachurdia war ein nationaler Dissident, der mehrmals wegen anti-sowjetischer Aktivitäten verhaftet wurde und der sich als Menschenrechtsaktivist hervorgetan hat. Er gehörte dem Tifliser Flügel der Helsinki-Gruppe an. Diese rief in den 1970er Jahren zur Durchsetzung der Prinzipien der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) auf.

31 In einem im Januar 1992 durchgeführten Referendum stimmte eine große Mehrheit für einen Anschluss an die Russische Föderation. Der Oberste Rat Südossetiens plädierte am 19. November. Vgl. Jawad 2005, a.a.O. (Anm. 9), S. 8 f.

32 Gemäß Schätzungen des UNHCR von 1998 wurden in Nordossetien 30.000 Osseten aus Georgien und 10.000 aus Südossetien als Flüchtlinge registriert. Zusätzlich sind etwa 10.000 Georgier und Personen mit gemischter Ethnizität aus Südossetien nach Zentralgeorgien und 5.000 in Südossetien intern vertrieben worden.

33 Gemäß der Volkszählung von 1989 zählten Osseten 65.000 in Südossetien (66,6 Prozent der Gesamtbevölkerung von etwa 99.700, einschließlich etwa 26.000 ethnischer Georgier), mit 98.000 im übrigen Georgien. Heute hat Südossetien etwa 70.000 bis 80.000 Einwohner.

Rückkehr von nicht mehr als 1.734 Personen (513 Familien) von Nord- nach Südossetien und Georgien ermöglicht.³⁴

Trotz dieser Bürden, ganz abgesehen von den durch beide Seiten verübten Gräueltaten³⁵, konnte Südossetien bis zu seinem Wiederaufflammen im Juli und August 2004 (siehe unten, Seite 9), als der entspannteste Regionalkonflikt erachtet werden. Nicht nur hatten sich seit dem Waffenstillstandsabkommen von 1992 keine militärischen Konfrontationen ereignet, zwischen den Osseten und Georgiern, die in der und um die Konfliktzone³⁶ herum lebten, waren Kontakte und der Handel wiederbelebt worden, was einen zwar langsamen aber stetigen Verhandlungsprozess ermöglichte. Im Jahr 2000 hatte es sogar danach ausgesehen, dass sich Südossetiens ehemaliger *de facto* Präsident Ludwig Tschibirov und der frühere georgische Präsident Eduard Schewardnadse endgültig auf eine Reintegration einigen könnten.³⁷ Diese Hoffnungen schwanden als Eduard Kokoity seinen Vorgänger Tschibirov durch einen Wahlsieg im Dezember 2001 ablöste. Kokoity lehnte jedes Gespräch über eine politische Lösung hinsichtlich Südossetiens zukünftigem Status innerhalb Georgiens ab. Im Jahr 2004 rief er wiederholt zur Eingliederung Südossetiens in die Russische Föderation auf, am 5. Juni formal gegenüber der Duma. Zuvor hatte Saakaschwili bei seiner Amtseinführung einen Schwur zur Wiederherstellung der territorialen Einheit Georgiens abgelegt. Mitte 2004, wurden sämtliche Errungenschaften und Gefühle des Vertrauens, die zwischen 1992 und 2004 wieder aufgebaut worden waren, durch einen schwer fehlkalkulierten Versuch zerstört, eine seit zwölf Jahren bestehende Blockade zu durchbrechen, um Südossetien eilig wiedereinzugliedern. Tiflis hatte im Dezember 2003 eine großangelegte Antischmuggel-Kampagne in und um Südossetien begonnen und diese im Mai 2004 verstärkt.³⁸ Die Osseten nahmen diese als Vorbereitung einer militärischen Aktion wahr. Während Georgien angenommen hatte, dass Kokoitys Regime rasch geschwächt sein würde, nachdem der Schmuggel eingehegt war³⁹, schien Kokoity vielmehr durch wachsende Unterstützung der Bevölkerung gestärkt zu werden⁴⁰.

34 Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees, Population Movements as a Consequence of the Georgian-South Ossetian Conflict, aktualisiert am 1. September 2004.

35 Für eine Beschreibung der von beiden Seiten zwischen 1990 und 1992 verübten Gräueltaten siehe Human Rights Watch, Bloodshed in the Caucasus: Violations of Humanitarian Law and Human Rights in the Georgia-South Ossetia Conflict, New York et al., März 1992, in: www.hrw.org/reports/pdfs/g/georgia/georgia.923/georgia923full.pdf (Zugriff 10/2006), S. 17 ff.

36 Protokoll Nr. 3 des Sochi-Abkommens definiert einen Kreis mit einem 15km-Radius um das Zentrum Zchinwali als Konfliktzone sowie einen 14km breiten Streifen zu gleichen Teilen beiderseits der ehemaligen *oblast*-Verwaltungsgrenzen als Sicherheitskorridor.

37 Sie trafen sich 1996, 1997 und 1998 insgesamt dreimal und gaben beide öffentlich ihrem Bekenntnis zu einer friedlichen Konfliktlösung Ausdruck; vgl. International Crisis Group 2004, a.a.O. (Anm. 13), S. 8.

38 Der „eingefrorene“ Konflikt in Südossetien bietet einen fruchtbaren Boden für illegale Unternehmungen, wie Schmuggel, Drogenhandel, Entführungen und Waffenhandel. Nicht nur profitieren die südossetischen Eliten und russischen Truppen vom illegalen Handel, sondern auch der durchschnittliche Bürger, der vor dem Hintergrund von Arbeitslosigkeit und schwacher wirtschaftlicher Entwicklung so seinen Lebensunterhalt verdienen kann. Georgien büßt durch Schmuggel signifikante Zolleinnahmen ein.

39 Saakaschwili glaubte offensichtlich, er könne den Erfolg in Adscharien wiederholen, der manchmal als „zweite Rosenrevolution“ bezeichnet worden ist. Dort führte eine „gekonnte Kombination aus angedrohtem Zwang und einfallsreicher Diplomatie“ – mit Hilfe russischer Vermittlung – zu Adschariens

Hinsichtlich der Krise von 2004, die fast zu einem Krieg eskalierte, beschuldigte Georgien Russland, Südossetien bewaffnete Personentransportfahrzeuge, Panzer und anderes militärisches Gerät, Treibstoff und Ausbildung durch russische Armeeoffiziere zur Verfügung gestellt zu haben. Russland war, wie in der Krise von 2006, der Meinung, Georgien habe willentlich die Situation eskaliert, um internationale Aufmerksamkeit zu erlangen und die angebliche Unfähigkeit der russischen Friedentruppen bei der Umsetzung ihres Mandats vorzuführen. Tatsächlich hat Tiflis Anstrengungen unternommen, die Konfliktbearbeitung und Friedenssicherung zu internationalisieren – auch mit Blick auf Abchasien.

2.2 Georgiens Konflikt mit Abchasien

Wie Südossetien, strebte auch Abchasien im Nordwesten Anfang der 1990er Jahre gewaltsam nach einer Sezession von Georgien. Zwischen 1917 und 1931 hatte Abchasien eine eigene Sowjetrepublik dargestellt, bevor es als autonome Republik in die georgische SSR eingegliedert wurde. Am 25. August 1990 verabschiedete der abchasische Oberste Sowjet eine „Erklärung über die Souveränität von Abchasien“, die einige Tage später vom georgischen Obersten Sowjet annulliert wurde. Nachdem es im Juli 1992 die Unabhängigkeit erklärt hatte, eskalierte das Ringen um Sezession in Abchasien schwer. Tiflis-loyale Truppen besetzten die abchasische Hauptstadt Suchumi. Als bewaffnete Gruppen, die aus nordkaukasischen Regionen Russlands stammten, Abchasien unterstützten, konnte letzteres Territorium zurückerobert werden. Der Krieg war einer der blutigsten postsowjetischen Konflikte und forderte bis zu 10.000 Leben und machte etwa 250.000 Menschen, die meisten davon ethnische Georgier, zu Vertriebenen oder Flüchtlingen. Trotz wirtschaftlicher und geopolitischer Gründe entwickelte sich der georgisch-abchasische Konflikt zu einem ethnopolitischen Konflikt, der die multinationale Gesellschaft des Vorkriegsabchasien spaltete.⁴¹ Wie Osseten, so unterscheiden sich auch Abchasen ethnisch von Georgiern; anders als die Osseten in Südossetien stellten die Abchasen innerhalb Abchasiens vor dem Krieg von 1992 bis 1993 die klare Minderheit. Bis Oktober 1993 waren jedoch fast alle ethnischen Georgier aus Abchasien geflohen.⁴² Der Abzug georgischer Truppen im Sep-

Wiedereingliederung in Georgien. Adscharien war unter der autoritären Herrschaft Aslan Abaschidses regiert worden, der Anfang Mai 2004 nach Moskau emigrierte. Vgl. International Crisis Group, Sakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia? Europe Briefing, Tiflis/Brüssel, 18 August 2004.

40 Gemäß einiger von der International Crisis Group befragten NRO-Vertreter, fühlte sich vor Mai 2004 nur eine Minderheit von etwa 20 Prozent der Unabhängigkeit verbunden und stand fest hinter Kokoity. Am 23. Mai 2004 wurden in Südossetien „Parlamentswahlen“ organisiert, in denen „Einheit“, die pro-„präsidentielle“ Partei, zwei Drittel der Sitze gewann. Vgl. International Crisis Group 2004, a.a.O. (Anm. 13), S. 13.

41 Vgl. Oksana Antonenko 2005, a.a.O. (Anm. 8), S. 206.

42 Gemäß der Volkszählung von 1989 hatte Abchasien eine Gesamtbevölkerung von 525.000, von der 239.000 (45 Prozent) ethnische Georgier waren. Fast sämtliche Georgier sind bis Oktober 1993 aus Abchasien geflohen. Vgl. Gocha Khundadze, Georgia's refugee recount, Tbilisi, 28 April 2004, in: www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64D87Q?OpenDocument (Zugriff 10/2006).

tember 1993 und das Moskauer Waffenstillstandsabkommen vom 14. Mai 1994 beendeten den Krieg. Seither ist der Waffenstillstand von etwa 1.500 friedenserhaltenden Truppen in Gestalt der GUS und der VN-Beobachtermission UNOMIG überwacht worden. Verhandlungen zwischen der georgischen und abchasischen Seite sind innerhalb des von Russland geförderten und von der OSZE beobachteten „Genfer Friedensprozesses“ unter VN-Vorsitz sowie mit der „Gruppe der Freunde“ (USA, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Russland) geführt worden.

Russlands Rolle während des Krieges von 1992 bis 1993 hat sich in ein „Haupthindernis für normale Beziehungen zwischen Georgien und Russland“⁴³ entwickelt. Darüber hinaus hat Russlands direkte und indirekte politische und – noch wichtiger – militärische Unterstützung sowohl der georgischen (in den frühen Phasen) als auch der abchasischen Seite (insbesondere seit September 1992) des Konflikts das Vertrauen beider Seiten gegenüber Russland als unparteiischem und zuverlässigem Vermittler unterminiert. Dies zeigt sich in der Tatsache, dass Abchasien – anders als Südossetien – trotz seiner Abhängigkeit von Russland als Sicherheitsgarantie und wirtschaftlicher Partner nur assoziierte Beziehungen mit Russland anstelle einer vollständigen Integration anstrebt. Insbesondere 1994 sorgte Uneinigkeit über Geschwindigkeit und Umfang der Rückführung von (georgischen) Flüchtlingen für Spannungen zwischen Moskau und Suchumi. Nachdem abchasische Truppen in die Sicherheitszone eingedrungen waren, um russische Friedenstruppen zum Rückzug zu zwingen, wurde deren Rolle von einer die schrittweise Wiedereingliederung der Gemeinschaften fördernden in eine die Gemeinschaften auseinander haltende gewandelt, was zur „eingefrorenen“ Natur des Konflikts beitrug.⁴⁴

Diese Strategieänderung seitens Russland war und ist nach wie vor Grund für Georgien, nach Wegen zu suchen, die friedenserhaltenden Maßnahmen zu internationalisieren. Dies gilt insbesondere nachdem Russland seinen Friedenstruppen nicht gestattet hatte, in Kämpfe einzugreifen, die im Mai 1998 in der Gali-Region ausbrachen. Diese Eskalation war durch georgische Paramilitärs provoziert worden, welche die Waffenstillstandslinie überquerten. Hunderte von Menschen wurden getötet und über 20.000 Georgier, die inzwischen in ihre Häuser zurückgekehrt waren, wurden erneut vertrieben. Angesichts des russischen Widerstands entsandten jedoch weder die VN noch die OSZE alternative friedenserhaltende Truppen.⁴⁵ Die bereits Ende der 1990er Jahre bestehende Krise in den bilateralen Beziehungen zwischen Tiflis und Moskau verschlechterte sich weiter, als Georgien Russland seine Unterstützung im 1999 begonnenen zweiten Tschetschenien-Krieg versagte. Im ersten Krieg (1994 bis 1996) hatte Georgien das russische Vorgehen gegen den tschetschenischen Separatismus vermutlich noch wegen der aktiven tschetschenischen Teilnahme im georgisch-abchasischen Krieg Anfang der 1990er Jahre unterstützt. Im zweiten Tschetschenien-Krieg beschuldigte Russland Georgien sogar, tschetschenischen Rebellen, die über die Grenze in Georgiens Pankisi-Tal gelangt waren, Unterschlupf

43 Antonenko 2005, a.a.O. (Anm. 8), S. 209 [Übersetzung P.J.].

44 Vgl. Dov Lynch, Managing Separatist States: A Eurasian Case Study, ISS-EU Occasional Papers No. 86, Paris, November 2001, S. 17.

45 Vgl. Antonenko 2005, a.a.O. (Anm. 8), S. 224 f.

gewährt zu haben. Russland startete dort mehrere Militäroperationen, wodurch Georgiens Souveränität verletzt wurde. Russland rechtfertigte diese Aktivitäten mit dem Kampf gegen den Terrorismus, wie auch die USA ihre intensivierte Sicherheitszusammenarbeit mit Georgien in Form des „Georgian Train and Equip Program“ (GTEP), in dessen Rahmen zwischen Herbst 2001 und April 2004 etwa 200 US-amerikanische Militärberater und -Trainer eingesetzt worden sind. GTEP wurde danach durch das „Sustainment and Stability Operations Program“ (SSOP) abgelöst.⁴⁶ Russland nahm dieses US-Engagement als Eingriff in seine traditionelle Sphäre war, was bei ihm geopolitische Bedenken schürte.

Die Verschlechterung der georgisch-russischen Beziehungen resultierte in einer Änderung von Moskaus Politik gegenüber Abchasien. Obwohl Russland offiziell weiterhin Georgiens territoriale Integrität unterstützte, weitete es seine Beziehungen mit Suchumi aus und unterstützte 1999 die „Präsidentchaftswahlen“ und ein Referendum über die Unabhängigkeit in Abchasien. Dieses Referendum muss jedoch in Frage gestellt werden, da fast alle ethnischen Georgier bis Oktober 1993 aus Abchasien geflohen sind, was die Vorkriegsdurchmischung der Bevölkerungen, als die Abchasen auf abchasischem Territorium noch deutlich in der Minderheit waren, änderte. Des Weiteren öffnete Russland nicht nur erneut seine Grenze zu Abchasien, wodurch eine seit Dezember 1994 bestehende Isolationspolitik beendet worden ist, sondern errichtete im Dezember 2000 ein Visa-Regime für georgische Staatsbürger, von dem die Einwohner Abchasiens und Südossetiens ausgenommen waren.⁴⁷ Moskau stellte für Abchasien auch Unterstützung bereit, als georgische Sicherheitskräfte im September 2001 in den abchasischen Teil des Kodori-Tals eindrangten. Daraufhin wurde der politische Dialog zwischen Georgien und Abchasien ausgesetzt. Die sogenannte Boden-Initiative vom Juli 2002 bemühte sich erfolglos um eine Wiederbelebung des Verhandlungsprozesses. Dieter Boden, Sondergesandter des VN-Generalsekretärs, veröffentlichte ein Diskussionspapier, in dem ein föderales Modell vorgeschlagen wurde, welches Abchasien weitgehende Autonomie und sogar die Anerkennung als „souveränes Gebilde“ innerhalb Georgiens zugestehen würde.⁴⁸ Suchumi weigerte sich jedoch über etwas zu verhandeln, das nicht den Pfad zur Unabhängigkeit beinhaltete. Der politische Dialog zwischen Georgien und Abchasien konnte erst nach einem von Russland initiierten Treffen zwischen dem russischen und dem georgischen Präsidenten am 6. und 7. März 2003 in Sochi (zumindest teilweise) wiederbelebt werden. Das Treffen beförderte Moskau in die Rolle des Schlüsselvermittlers, nachdem der VN-geführte politische Prozess praktisch auf Eis gelegt worden war. Diese Rolle war jedoch nicht unparteiisch, sondern machte Russland zu einer Partei in den Verhandlungen, die nicht nur ihre eigenen Interessen, sondern auch die der abchasischen Seite vertrat. Der georgische Präsident Schewardnadse hat viel Kritik dafür einstecken müssen, das Sochi-Abkommen unterschrieben zu haben. Nach der „Rosenrevolution“ distanzierte sich die Saakaschwili-Regie-

46 Vgl. Jawad 2005, a.a.O. (Anm. 9), S. 8, 13, and 29.

47 Vgl. Antonenko 2005, a.a.O. (Anm. 8), S. 230.

48 Für eine Analyse des „Boden-Papiers“ siehe Bruno Coppieters, The Georgian-Abkhaz Conflict, in: Bruno Coppieters et al. (Hg.), *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Ghent (Academia Press), 2004, S. 203-208, hier: Kapitel 5.3.2; auch elektronisch veröffentlicht in: <http://ecmi.de/jemie/download/1-2004Chapter5.pdf> (Zugriff 10/2006).

rung von diesem bilateralen Format und Russland begann unilateral, viele der wirtschaftlichen Projekte durchzuführen, die mit der Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen hätten verknüpft werden sollen. Russlands hauptsächlicher Beitrag zur abchasischen Wirtschaft liegt im grenzüberschreitenden Handel (überwiegend mit Zitrusfrüchten und anderen Agrarprodukten) sowie insbesondere im Tourismus, obwohl die meisten Hotels an der Schwarzmeerküste inzwischen in russischem Besitz sind.⁴⁹

Trotz der Tatsache, dass Russland die Hauptquelle wirtschaftlicher und politischer Unterstützung für Abchasien bleiben wird, haben die Abchasen einen starken Sinn für Gemeinschaft und einen Willen entwickelt, so unabhängig von äußeren Einflüssen zu sein wie möglich. Dies fand insbesondere in den abchasischen „Präsidentenwahlen“ vom Oktober 2004 seinen Ausdruck, als Kandidat Sergei Bagapsch gegen den von Russland unterstützten Kandidaten Raul Chadschimba gewann – trotz Manipulationen durch Moskau. Zunächst akzeptierten Chadschimba und Moskau das Wahlergebnis nicht. Im Dezember konnte aber ein Kompromiss errungen werden, wonach Bagapsch bei den Neuwahlen als „Präsident“ und Chadschimba nur noch als „Vizepräsident“ antraten.⁵⁰

2.3 Zwischenergebnis

Über eine Dekade nach den Kriegen in Südossetien und Abchasien zu Beginn der 1990er Jahre hat sich Russland zu einem Schlüsselakteur in den Verhandlungsprozessen entwickelt. Seine Rolle entspricht allerdings weniger der eines unparteiischen Vermittlers als vielmehr der einer ihre eigenen Interessen folgenden Partei. Des Weiteren hat diese Rolle zur „eingefrorenen“ Natur der Konflikte beigetragen – eine langlebige Natur, die es Russland ermöglicht hat, seine Präsenz und seinen Einfluss in der Region aufrecht zu erhalten, und Georgien darin behindert hat, einen starken und vollständig souveränen Staat aufzubauen. Als Reaktion hat Tiflis zu einer Internationalisierung der Konfliktbearbeitung aufgerufen – ein Aufruf, der Georgien dazu verleitet haben könnte, willentlich die Situation zu verschlimmern, um internationale Aufmerksamkeit zu erlangen. Anders als während der Südossetien-Krise von 2004, als Washington und Brüssel Moskau nicht offen für seine Verstrickung kritisierten, sondern vielmehr Saakaschwili davor warnten, die Gemüter im Kaukasus zu erhitzen, ist die Welt über Russlands scheinbar bizarr übertriebene Reaktion in der jüngsten Krise erstaunt. Aber abgesehen von dem Umstand, dass Russland tatsächlich die Rolle des „Unterdrückers“ gespielt hat, von der sich Saakaschwili erhofft hatte, dass die internationale Gemeinschaft sie zu sehen bekäme, hat sich der georgische Präsident verkalkuliert und den Bogen überspannt. Die USA haben mit Russland einen Handel über eine Tiflis-kritische VN-Resolution vom 13. Oktober geschlossen, die NATO bietet nach wie vor nur einen „intensivierten Dialog“ anstelle eines Aktionsplans zur Mitgliedschaft an, weshalb Georgien seinen Fokus auf Europa verschiebt.

49 Vgl. Antonenko 2005, a.a.O. (Anm. 8), S. 241 ff.

50 Vgl. Jawad 2005, a.a.O. (Anm. 9), S. 11 und Antonenko 2005, a.a.O. (Anm. 8), S. 258 ff.

Diese Entwicklungen, ergänzt um den Fakt, dass die VN- und OSZE-geführten Verhandlungsprozesse bislang keine Konfliktlösungen erringen konnten, bringen die Frage auf, ob ein erhöhter Beitrag der EU zur Konfliktbearbeitung, mit ihrem Image als „ehrlicher Maklerin“ ein „Entfrieren“ der Konflikte erleichtern würde. Wie oben gesagt, hat die EU selbst die hohe Wichtigkeit einer Konfliktlösung betont und ihre Absicht erklärt, sich in der Konfliktbearbeitung mehr zu engagieren. Der Frage, ob die EU ihrer eigenen Erkenntnis und Erklärung folgt, wird im folgenden Kapitel nachgegangen, indem die bisherigen Interessen und Aktivitäten der EU analysiert werden, bevor Schlussfolgerungen darüber gezogen werden, welche Rolle die EU in Georgien spielen sollte.

3. Interessen und Aktivitäten der EU in Georgien⁵¹

Das vorangegangene Kapitel, in dem Georgiens Sezessionskonflikte in Südossetien und Abchasien und ihre langlebige „eingefrorene“ Natur kurz beschrieben worden sind, hat den Punkt aufgebracht, dass die EU – mit ihrem Image als „ehrlicher Maklerin“ – besser geeignet sein könnte, den stagnierenden Prozessen der Konfliktbearbeitung neuen Impetus zu verleihen als Russland, die VN oder die OSZE. Sollte sich die EU direkt an den Verhandlungsprozessen beteiligen? Sollte sie den Dialog zwischen Tiflis und Moskau fördern oder sich auf eine der beiden Seiten stellen? Sollte sie über die Förderung von *good governance* nur indirekt zur Konfliktbearbeitung beitragen, indem das übrige Georgien für Südossetien und Abchasien attraktiver erscheint? Sollte sie ihren „weichen“ Ansatz der Konfliktbearbeitung beibehalten und die Bemühungen der VN und der OSZE finanziell unterstützen? Eine stärkere Rolle der EU in der Konfliktbearbeitung würde nicht nur der eigenen Erkenntnis der EU von der Schlüsselrolle einer Konfliktlösung für die Effektivität externer Unterstützung entsprechen, sondern auch ihrer Ankündigung, sich mehr in der Konfliktbearbeitung zu engagieren. Um diesen Fragen nachzugehen, werden zunächst die Interessen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten analysiert, da diese relevant für die Entwicklung der EU-Aktivitäten sind, bevor die tatsächlichen Aktivitäten der EU seit den frühen 1990er Jahren beschrieben werden.

3.1 Die Interessen der EU in Georgien und der Südkaukasus-Region

Ungeachtet der jüngsten Krise zwischen Georgien und Russland, die von den europäischen Medien aufgenommen worden ist, hat die europäische Öffentlichkeit den Entwicklungen in der Südkaukasusregion alles in allem bislang nicht allzu viel Aufmerksamkeit geschenkt. Dennoch sind diese regionalen Entwicklungen über die Grenzen des geographischen Gebiets hinaus von Relevanz. Der Südkaukasus ist im Verlauf seiner Geschichte als Knotenpunkt zwischen Asien und Europa, zwischen Orient und Okzident von unter-

51 Dieses Kapitel basiert auf einem Beitrag, der in Annette Jünemann and Michèle Knodt (Hg.), *The EU as an External Democracy Promoter. Die externe Demokratieförderung der EU. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Baden-Baden (Nomos), 2007 (i.E.)*.

schiedlichen Mächten dominiert worden und heute erneut Schauplatz entgegenstehender Interessen. Im Moment beziehen sich diese insbesondere auf seine Rolle als Transportkorridor für Energieressourcen aus dem Kaspischen Becken. Des Weiteren stellt der ethnisch und religiös vielfältige Südkaukasus mit „eingefrorenen“ Konflikten in Südossetien und Abchasien (sowie in Berg-Karabach) nicht nur eine Krisenregion in sich selbst dar, sondern befindet sich auch in geographischer Nähe zum instabilen Nordkaukasus sowie zum „weiteren Nahen und Mittleren Osten“⁵².

Aber dennoch erscheint Russlands kaukasische Peripherie nicht als eine der Hauptsorgen für die EU – insbesondere angesichts interner Themen, wie der Suche nach einer neuen „europäischen Identität“⁵³ nach der jüngsten Erweiterungsrunde oder den Rückschlägen beim Projekt einer europäischen Verfassung, sowie äußerer Themen, wie den verschiedenen Krisen im weiteren Nahen und Mittleren Osten. Die Region grenzt (noch) nicht direkt an die EU und (noch) sind keine der Länder der Region Beitrittskandidaten der EU. Nichtsdestotrotz ist Georgien von fundamentaler Relevanz für die EU – nicht nur aus Gründen der Energiesicherheit, welche im Sicherheitsdenken der EU zunehmend an Bedeutung gewinnt, sondern auch weil Georgien alle (positiven wie negativen) Herausforderungen verkörpert, mit denen sich die EU als Sicherheitsakteur am Anfang des 21. Jahrhunderts konfrontiert sieht.⁵⁴ Georgien zeigt eine einzigartige Kombination von Sicherheitsrisiken und -bedrohungen: So leidet es durch zwei ungelöste Konflikte auf seinem Territorium, durch schwache staatliche Institutionen, durch weit verbreitete Korruption und organisierte Kriminalität sowie durch mehrere sogenannte *no-go areas* unter mehreren Symptomen fragiler Staatlichkeit.⁵⁵ Des Weiteren wird Georgien sich in unmittelbarer Nähe der EU befinden, sobald Rumänien und Bulgarien der Union im Januar 2007 beigetreten sind. Die von der Europäischen Sicherheitsstrategie angebotene Interpretation in dieser Hinsicht ist eindeutig: „Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen sind für Europa allemal Probleme.“⁵⁶ Daher ist die EU mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, mit einem umstrittenen Staat an Europas Grenzen umzugehen. Die Herausforderung in diesem Zusammenhang beinhaltet, eine wirkliche Außenpolitik jenseits der Erweiterungspolitik zu entwickeln. Mit der ENP hat die EU einen Schritt in diese Richtung unternommen (siehe unten, Seiten 29 ff.). Die Interessen der EU, die schließlich zur Entwicklung der ENP geführt haben, können als dreiseitig beschrieben werden: wirtschaftlich, sicherheitsbezogen und normativ.

52 Der Begriff des „broader Middle East“, des weiteren Nahen und Mittleren Ostens, geht auf die „Broader Middle East and North Africa Initiative“ zurück, die zunächst von den USA vorgeschlagen und dann auf dem G8-Gipfel in Sea Island, Georgia (USA) im Juni 2004 begonnen worden ist.

53 Hinsichtlich einer „europäischen kulturellen und geopolitischen Identität“ vgl. Adrian Severin, *The Future of the EU: A Need for a New Vision*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1, 2006, S. 11-19.

54 Vgl. Dov Lynch, *Why Georgia matters*, in: *Chaillot Paper*, Nr. 86, Paris, Februar 2006, S. 8.

55 Für eine Analyse solcher Herausforderungen in Georgien siehe u.a. Jawad 2005, a.a.O. (Anm. 9).

56 Rat der Europäischen Union 2003, a.a.O. (Anm. 3), S. 7.

Während der 1990er Jahre spielte die EU eine eher untergeordnete Rolle. Obwohl die EU technische Unterstützung und humanitäre Hilfe in einem nennenswerten Maß bereitstellte, war die Region – geographisch gesprochen – immer weit genug entfernt, so dass von dort ausgehende Bedrohungen als nicht dringlich erachtet wurden.⁵⁷ Daher konzentrierten sich die europäischen Aktivitäten auf die *wirtschaftliche* Transition – der politische Dialog war eher rhetorischer Natur, als dass er in die Tat umgesetzt wurde. Des Weiteren strebt die EU seit nunmehr etwa 15 Jahren nach einer Diversifizierung ihrer Energievorräte, um nicht abhängig von russischem Gas zu bleiben. Sie hat das Kaspische Meer als eine mögliche alternative Quelle identifiziert, mit der Südkaukasus-Region als wichtigem Transportkorridor.⁵⁸ Im Jahr 2000 betonte die Europäische Kommission diese energiebezogenen Interessen, als es den Zugang zu den Energiereserven des Kaspischen Beckens zu einem strategischen Interesse der EU erklärte.⁵⁹ Daher ist das Projekt der Baku-Tiflis-Ceyhan (BTC) Öl-Pipeline von größter Bedeutung, nicht nur für die EU.

Diese Sicht auf den Südkaukasus als Teil der ressourcenreichen kaspischen Region dominierte die 1990er Jahre, obwohl er bereits Ende der 1980er Jahre vor allem als Krisengebiet in Erscheinung getreten ist, das eine hohe Dichte der Symptome fragiler Staatlichkeit zeigte.⁶⁰ Gegen Ende der 1990er Jahre traten die Probleme ungelöster Regionalkonflikte und nicht abgeschlossener Staatsbildungsprozesse erneut prominenter hervor. Und nach dem 11. September 2001 verschob sich der Fokus der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der EU, auf solche *sicherheitsrelevanten* Themen.

Mit der jüngsten EU-Erweiterung vom Mai 2004 rückte der Südkaukasus näher an die Grenzen der EU, wodurch auch das *normative* Interesse der EU erhöht wurde, ihre liberalen Werte in den internationalen Beziehungen zu fördern. Dies basiert auf der Annahme, dass „ein internationales System von Staaten, die diese Werte annehmen, eines sein wird, innerhalb dessen die Union ihre externen Ziele leichter verfolgen kann“⁶¹.

Innerhalb dieser Gruppe von Interessen sind in den unterschiedlichen EU-Institutionen eine Reihe von Debatten darüber geführt worden, wie die Region am besten anzugehen sei – insbesondere seit dem Inkrafttreten der sogenannten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) 1999 (siehe unten, Seiten 23 f.). Die Kommission hat an den Debatten über verschiedene Mitteilungen und Arbeitspapiere teilgenommen, worin sie für die elementare Wichtigkeit einer Konfliktlösung für die Effektivität externer Unterstützung in der Südkaukasus-Region argumentierte. Sie betonte auch die Notwendigkeit für die Union, ihre breiteren strategischen Ziele für die gesamte Region festzulegen. Das

57 Vgl. Dov Lynch, The EU: towards a strategy, in: Chaillot Paper, Nr. 65, Paris, Dezember 2003, S. 171-196, hier: 178.

58 Vgl. John Gault, EU energy security and the periphery, in: Roland Dannreuther (Hg.), European Union Foreign and Security Policy – Towards a neighbourhood strategy, London/New York 2004, S. 170-185.

59 Vgl. European Commission, TACIS Regional Cooperation Indicative Programme, 2000-2003, S. 4.

60 Vgl. Uwe Halbach, Der Kaukasus in neuem Licht – Die EU und Russland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion, Berlin (SWP), 2005, S. 19 f.

61 S. Neil MacFarlane, The Caucasus and Central Asia – Towards a non-strategy, in: Dannreuther (Hg.) 2004, a.a.O. (Anm. 58), S. 119-134, hier: 127 [Übersetzung P.J.].

Europäische Parlament (EP) hat ebenfalls seit 1999 zur Entwicklung einer Strategie für den Südkaukasus aufgerufen und seit 2001 viele Ideen der Kommission aufgegriffen. Im Allgemeinen hat das EP eine sehr viel stärkere Politik gegenüber der Südkaukasus-Region angeregt. Der Rat hat dazu aufgerufen, eine erhöhte regionale Zusammenarbeit zu betonen. Die Ratspräsidentschaften Schwedens (2001)⁶², Griechenlands und Italiens (2003)⁶³ haben jeweils Schwerpunkte auf die Region gelegt. Die aktuellen Präsidentschaften Österreichs und Finnlands (2006) haben in ihrem Arbeitsprogramm erklärt, dass

„die Union mit Armenien, Aserbaidshan und Georgien an der Umsetzung der ENP-Aktionspläne arbeiten wird. Der Rat möge eine Troika-Mission in den Südkaukasus erwägen, um diesem Prozess Schwungkraft zu verleihen. Er möge auch zusehen, die Rolle des EU-Sondergesandten für den Südkaukasus in Richtung seiner schließlich ständigen Präsenz in der Region zu stärken. Die Anstrengungen sollten fortgesetzt werden, die Unterstützung der EU zu gewährleisten, bei der Lösung der Regionalkonflikte im Südkaukasus zu helfen und die Grenzkontrollen in Georgien zu verstärken.“⁶⁴

Was die Mitgliedsstaaten angeht, so hat es den Südkaukasus-Ländern während der 1990er Jahre insgesamt an einer Lobby gemangelt, die ein größeres Interesse von Brüssel hätte katalysieren können – anders als z.B. die Lobby der baltischen Staaten in Gestalt der skandinavischen Länder oder der Mittelmeerländer in Gestalt Spaniens und Italiens.⁶⁵

Eine Reihe von Mitgliedsstaaten sah den Mehrwert einer erweiterten Rolle der EU in der Region als begrenzt und argumentierte, dass die Konfliktbearbeitungsprozesse stagnierten und der Südkaukasus bereits von externen Akteuren überfüllt sei. Insbesondere Frankreich und Großbritannien haben eine kritische Position gegenüber einer stärkeren EU-Rolle in der Region eingenommen, entgegen oder gerade aufgrund der Tatsache, dass beide eine aktive Rolle in ihren nationalen Politiken eingenommen haben. Dessen ungeachtet, setzte sich Großbritannien dafür ein, dass Georgien in die ENP aufgenommen wird und befürwortete sogar eifrig einen EU-Beitritt nach der „Rosenrevolution“.⁶⁶ Mit offensichtlichem Interesse an einer führenden Position hinsichtlich der Energieentwicklung in Gestalt des Baus der BTC- und Baku-Tiflis-Erzurum (BTE) Pipelines, insbesondere durch British Petroleum (BP), hat Großbritannien im Oktober 2002 seinen früheren Botschafter in Moskau, Brian Fall, zum Sondergesandten Großbritanniens für Georgien

62 „Erhöhte Aufmerksamkeit sollte auf Moldau und den Südkaukasus gerichtet sein.“ Council of the European Union, Programme of the Swedish Presidency of the European Union – 1 January to 30 June 2001, Brüssel 2001, in: www.eu2001.se/static/pdf/program/ordfprogram_eng.pdf (Zugriff 5/2006), S. 24 [Übersetzung P.J.].

63 „Der Rat wird Wege und Mittel betrachten, die Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Südkaukasus in allen Bereichen weiter zu fördern. Koordination mit anderen bedeutenden Akteuren und eine erhöhte Sichtbarkeit von EU-Initiativen bilden die Hauptlinie der Aktivitäten.“ Council of the European Union, Operational Programme of the Council for 2006 submitted by the incoming Austrian and Finnish Presidencies, Brussels, 22 December 2005, in: www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/Agendas/0512draft_operationalprogrammeEN.pdf (Zugriff 5/2006), S. 44 [Übersetzung P.J.].

64 Council of the European Union 2005, a.a.O. (Anm. 63), S. 53 [Übersetzung P.J.]. Die Ernennung eines EU-Sondergesandten für den Südkaukasus wird weiter unten beschrieben (siehe Seiten 25 f.).

65 Vgl. Halbach 2005, a.a.O. (Anm. 60), S. 22.

66 Vgl. Richard Youngs (Hg.), Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006, Madrid 2006, in: www.fride.org/eng/Publications/publication.aspx?item=1049 (Zugriff 5/2006), S. 19 und 227.

und später für die gesamte Südkaukasus-Region ernannt. Großbritannien gehört auch zu den Mitgliedsstaaten, die nach der „Rosenrevolution“ am stärksten in Georgien involviert waren. Es unterstützte die neue Regierung über die „Reuniting Europe“-Haushaltlinie des „Global Opportunities Fund“ (GOF) des Foreign and Commonwealth Office.⁶⁷

Nichtsdestotrotz haben einige Mitgliedsstaaten zu einer stärkeren Rolle der EU aufgerufen – insbesondere Deutschland und mehrere nordische Staaten. Deutschland, das in der ersten Jahreshälfte von 2007 die EU-Ratspräsidentschaft⁶⁸ innehaben wird, hat im April 2001 eine „Kaukasusinitiative“ im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit auf den Weg gebracht, die auf ein besseres Verständnis zwischen den drei Staaten abzielt. Dies soll durch die Förderung von Maßnahmen mit grenzüberschreitender Wirkung in den folgenden fünf Bereichen erfolgen: die Justizreform und die kommunale Demokratie, der Energiesektor, privatwirtschaftliche Initiativen, die Bekämpfung der Tuberkulose und der Schutz von Biosphärenreservaten.⁶⁹ Berlin hat die Einbindung der Südkaukasus-Länder in die ENP unterstützt⁷⁰, aber ist gemeinsam mit Frankreich mit Blick auf einen EU-Beitritt am zurückhaltendsten gewesen⁷¹. Bis Ende 2004 hat Deutschland den drei Ländern 612 Millionen Euro für finanzielle und technische Unterstützung sowie für entwicklungsorientierte Nothilfe zugeteilt.⁷² Deutschland war nicht nur das erste Land, das Georgiens Unabhängigkeit 1991 anerkannt hat, sondern erachtet Georgien als das einzige Land in der Region des Südkaukasus und Zentralasiens als „Schwerpunktland“, dem in ausgewählten Schwerpunktbereichen die gesamte Instrumentarienpalette des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zuteil wird.⁷³ Deutschland, dessen enge Beziehungen zu Georgien teilweise durch Schewardnadses Rolle bei der deutschen Wiedervereinigung erklärt werden können, stellt auch das größte nationale Truppenkontingent in der VN-Friedensmission UNOMIG in Abchasien und ist zudem

67 Vgl. Youngs 2006, a.a.O. (Anm. 66), S. 227.

68 In dieser Hinsicht betont ein Ausblick auf das tatsächliche Arbeitsprogramm die Relevanz der Energiepolitik für die Ausgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik und die Stabilisierung der unmittelbaren geographischen Nachbarschaft sowie die Förderung von Freiheit, Demokratie und freier Marktwirtschaft in anderen Teilen der Welt; vgl. Rede von Staatssekretär Silberberg „Ausblick auf die deutsche EU-Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung“ am 4. Oktober 2006, in: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/061004-SilberbergEuropa.html (Zugriff 10/2006).

69 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Die Kaukasusinitiative des BMZ – Verständigung ermutigen, Materialien Nr. 137, Bonn, März 2005, in: www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/materialie137.pdf (Zugriff 5/2005), S. 13; siehe auch www.bmz.de/de/laender/regionen/europa_udssr/index.html#g (Zugriff 5/2006).

70 Hinsichtlich der ENP siehe Seiten 29 ff.

71 Youngs 2006, a.a.O. (Anm. 66), S. 19.

72 Bis Ende 2004 teilte Deutschland Armenien 132 Millionen Euro, Aserbaidshan 155 Millionen Euro, Georgien 259 Millionen Euro und der Region 66 Millionen Euro zu; vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralasien und Südkaukasus (Bilaterale Gesamtleistungen bis 31. Dezember 2004), Bonn, April 2005, in: www.bmz.de/de/laender/regionen/europa_udssr/EZ_ZentralasienKaukasus.pdf (Zugriff 5/2006), S. 1 f.

73 In den Jahren 2002 und 2003 investierte Deutschland 26 Millionen Euro in der finanziellen Zusammenarbeit und fünf Millionen Euro in technischer Zusammenarbeit in Georgien; siehe www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/georgien/zusammenarbeit.html (Zugriff 10/2005).

der Koordinator der „Gruppe der Freunde“ des VN-Generalsekretärs, die sich um eine Lösung des Konflikts mit der secessionistischen Republik bemüht.

Georgiens „Rosenrevolution“ im November 2003 sowie die jüngste EU-Erweiterung im Mai 2004 brachte neuen Schwung. Die Länder des Südkaukasus rückten nicht nur näher an Europas Grenze, sie gewannen auch neue verständnisvolle Fürsprecher. Letztere beziehen sich zum einen auf Polen, das bereits vor dem eigenen EU-Beitritt die „äußerste Wichtigkeit“ der Entwicklung und Demokratisierung der Südkaukasus-Staaten betont hatte und eine Strategie der „Östlichen Dimension“ zur Ergänzung der ENP initiierte.⁷⁴ Zum anderen schließt dies die baltischen Staaten ein, die mit Armenien, Aserbaidschan und Georgien den gemeinsamen Hintergrund, ehemalige Mitglieder der Sowjetunion zu sein, teilen. Die baltischen Länder sehen eine Verpflichtung, gegenüber anderen Staaten, die der NATO oder der EU beitreten wollen, als Mentor zu fungieren.⁷⁵ Eine Erklärung des litauischen Ministerpräsidenten Algirdas Brazauskas bei einem Besuch in Deutschland, wo er am 10. Mai 2006 mit Bundeskanzlerin Angela Merkel zusammentraf, unterstreicht dies: „Die baltischen Staaten, die bereits Mitglieder der EU sind, haben viel Erfahrung mit Ländern wie der Ukraine, Moldau und den Südkaukasus-Ländern zu teilen“⁷⁶. Daher könnten die Südkaukasus-Länder von der baltischen Erfahrung mit Transition und Anpassung an die EU profitieren. Lettland hat für die Jahre 2006 bis 2008 ein Länderstrategiepapier hinsichtlich seiner Entwicklungszusammenarbeit mit Georgien herausgegeben. Estland und Litauen haben eine wichtige Rolle bei der Entsendung der „EUJUST THEMIS“ nach Georgien gespielt, der ersten Rechtsstaatlichkeitsmission der EU innerhalb der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) (siehe unten, Seite 29).

Unter Bezugnahme auf die „Rosenrevolution“ erließ Schweden, das seine Entwicklungszusammenarbeit mit der Region 1998 aufnahm, im Januar 2006 eine neue Strategie der Entwicklungszusammenarbeit mit den Südkaukasus-Staaten. Diese betonte, dass es für die EU „unerlässlich sei, sowohl ein klares Interesse in die Staaten des Südkaukasus als auch ein unmissverständliches Bekenntnis zu diesen zu zeigen. Zur rechten Zeit können engere Bindungen mit der EU zu größerer Stabilität und geringerer Armut in der Region

74 In einer Rede im September 2002 erklärte Polens Außenminister: „Die weltweite Zusammenarbeit der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten für die Entwicklung von Handel, Investment und Sicherheit, einschließlich der Sicherheit von Energievorräten, sollte auf die transkaukasischen und zentralasiatischen Staaten ausgeweitet werden. Die Entwicklung und Demokratisierung dieser Regionen ist von äußerster Wichtigkeit für eine sichere Welt und den Schutz gemeinsamer Wirtschaftsinteressen.“ Włodzimierz Cimoszewicz, *Transatlantic relations today and in the future – A speech by Mr. Włodzimierz Cimoszewicz the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland at Georgetown University*, 10. September 2002, in: www.msz.gov.pl/10,wrzesnia,2002r.,-,Wystapienie,Ministra,Spraw,Zagranicznych,w,Georgetown,,Waszyngton,1271.html (Zugriff 5/2006), S. 6 [Übersetzung P.J.].

75 Vgl. George C. Marshall European Center for Security Studies, *Dual Enlargement and the Baltic States: Security Policy Implications*, A Report of the George C. Marshall European Center for Security Studies Conference in Tallinn, Estland, 11.-13. Februar 2004, in: www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-en/page-pubs-conf-1/static/xdocs/conf/2004-conferences/0409/0409-report.pdf (Zugriff 5/2006), S. 4.

76 Government of the Republic of Lithuania, Press Release, 10. Mai 2006, in: www.lrv.lt/main_en.php?id=en_aktualijos_su_video/S.php&n=132 (Zugriff 5/2006) [Übersetzung P.J.].

führen [...]“⁷⁷. Die Strategie beinhaltet eine regionale Komponente, die Konfliktbearbeitung und grenzüberschreitende Kontakte zu fördern. Im Allgemeinen wird der Förderung der Achtung der Menschenrechte Priorität eingeräumt. Im Hinblick auf Georgien war Schweden einer der Hauptförsprecher für eine Einbindung in die ENP⁷⁸ und hat zugesagt, seine Entwicklungshilfe zu verdoppeln. Im Gegensatz dazu betonte es, dass die Entwicklungszusammenarbeit mit Armenien und Aserbaidschan, deren „Wille zur Durchführung politischer Reformen begrenzt zu sein scheint [...], vom finanziellen Umfang erneut eingeschränkt werden sollte“⁷⁹.

Diese kurze Analyse der EU-Interessen im Südkaukasus hat gezeigt, dass die den drei Ländern zuteil werdende Aufmerksamkeit unter den 25 Mitgliedsstaaten ungleich verteilt ist und dass die verschiedenen EU-Institutionen in den vergangenen Jahren zunehmend ihr Augenmerk auf die Region gelegt haben. Welche Aktivitäten die EU vor diesem Hintergrund tatsächlich seit der Unabhängigkeit in Georgien unternommen hat, wird im folgenden Kapitel analysiert.

3.2 Aktivitäten der EU in Georgien

Obwohl der Südkaukasus immer von Relevanz für internationale Akteure gewesen ist, ist die EU in Russlands kaukasischer Peripherie eher zögerlich vorgegangen. Sie hat sich Zeit gelassen, den „postsowjetischen Raum“ in ihren Politiken auszudifferenzieren; und der Südkaukasus war als letztes an der Reihe, als eigene Region aufgefasst zu werden. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass es umso schwieriger wird, eine politische Strategie für eine Region zu entwickeln, je weiter diese definiert wird. Und ganz abgesehen von einer Region des „postsowjetischen Raums“, umfasst selbst der Südkaukasus drei recht verschiedene Länder – mit Georgien als einem von ihnen. Hinsichtlich dieses regionalen Ansatzes oder „Nicht-Ansatzes“ ist es vermutlich nicht überraschend, dass die EU während der 1990er Jahre nicht als politischer Spieler auf dem internationalen Parkett in der Region wahrgenommen worden ist. Nichtsdestotrotz gehören die EU und ihre Mitgliedsstaaten mit zahlreichen Projekten der technischen Unterstützung zu den Hauptgebern im postsowjetischen Raum nach Ende des Kalten Krieges.⁸⁰

Tabelle 1 fasst die den drei Südkaukasus-Staaten zwischen 1992 und 2003 zuteil werdende EU-Unterstützung zusammen. Während diese widerspiegelt, dass die EU tatsächlich eine wichtige Geberin in der Region gewesen ist, wird sie durch den Umfang US-amerikanischer Unterstützung sogar dann übertroffen, wenn man bei dem Vergleich die Unter-

77 Swedish Ministry for Foreign Affairs, Strategy for development cooperation with Southern Caucasus – January 2006–December 2009, Stockholm 2006, in: www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/97/72/66b7b766.pdf (Zugriff 5/2006), S. 1 [Übersetzung P.J.].

78 Vgl. Youngs 2006, a.a.O. (Anm. 66), S. 200.

79 Swedish Ministry for Foreign Affairs 2006, a.a.O. (Anm. 77), S. 2 [Übersetzung P.J.].

80 Vgl. u.a. Sabine Fischer, Integrationsprozesse im post-sowjetischen Raum: Voraussetzungen, Erwartungen und Potenziale, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Jg. 2006, Nr. 1, 2006, S. 134–149, hier: 143.

stützung der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten hinzurechnet. Zwischen 1992 und 2001 hat Georgien allein – als zweitgrößter Empfänger von US-Außenhilfe nach Israel – 986 Millionen US-Dollar durch den „Freedom Support Act“ erhalten.⁸¹ Darüber hinaus wird Georgien von weiteren 295 Millionen US-Dollar profitieren, die ihm über den US-amerikanischen „Millennium Challenge Account“ (MCA) für die nächsten fünf Jahre zugesagt worden sind.⁸²

Tabelle 1: EU-Unterstützung nach Land, 1992 bis 2003

EU-Unterstützung [Millionen Euro]	Armenien	Aserbaidshan	Georgien
Nationale TACIS-Zuwendungen	98,90	116,50	111,00
Nukleare Sicherheit	29,00		
Außerordentliche makro-finanzielle Unterstützung		30,00	31,50
Humanitäre Hilfe: ECHO	68,79	92,09	98,25
Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft	50,20	65,70	62,55
Nahrungssicherungsprogramm	102,30	77,00	71,25
Wiederaufbau (Rehabilitation)		18,37	19,50
Außerordentliche humanitäre Hilfe	1,50	9,50	10,00
EIDMR			7,55
Andere Unterstützung			8,25
Gesamt	350,69	409,16	419,85

Quelle: European Commission, Annex to: „European Neighbourhood Policy“, Country Reports Armenia, Azerbaijan, and Georgia, SEC(2005) 285/3, SEC(2005) 286/3, SEC(2005) 288/3.

Die frühen 1990er: Humanitäre und Technische Unterstützung

In den frühen Unabhängigkeitsjahren Georgiens stellte humanitäre Unterstützung das Hauptinstrument der EU dar. Dieses wurde vom Humanitären Büro der Europäischen Kommission (ECHO) bereitgestellt. ECHO hatte einen Hauptschwerpunkt im Südkaukasus und begann erst 1996 damit, seine Notfallprogramme zurückzufahren.⁸³ Des Weiteren nahm die EU 1991 ihr zuwendungsfinanziertes „Programm der Technischen Unterstützung für die Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (TACIS). Dieses zielt auf die Stärkung der Transformationsprozesse hin zu Marktwirtschaft und Demokratie in den Ländern Osteuropas, des Südkaukasus und Zentralasiens. Im Januar 2000 verabschiedete der Rat eine neue Vorschrift über die Bereitstellung von Unterstützung für die TACIS-Länder. Während sich die Unterstützung in der früheren Phase zwischen 1991 und 1999 auf nahezu 4,2 Milliarden Euro belief, sieht diese neue Phase der Zusammenarbeit bis

81 Vgl. Lynch 2003, a.a.O. (Anm. 57), S. 178. Siehe die Übersicht bei USAID Georgia, in: www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/countries/ge/index.html (Zugriff 3/2006).

82 Vgl. www.mcg.ge/english/Public_affairs/News/News_37.htm (Zugriff 10/2006); für eine kurze Beschreibung siehe auch Jawad 2005, a.a.O. (Anm. 9), S. 31.

83 Vgl. MacFarlane 2004, a.a.O. (Anm. 61), S. 134.

Ende 2006 die Bereitstellung von 3,1 Milliarden Euro vor. Ebenso ist die Setzung von Schwerpunkten in Schlüsselbereichen der Aktivitäten vorgesehen. Diese umfassen die Unterstützung institutioneller, rechtlicher und administrativer Reformen; die Unterstützung des Privatsektors und der wirtschaftlichen Entwicklung; die Unterstützung bei der Adressierung gesellschaftlicher Konsequenzen der Transition; die Entwicklung infrastruktureller Netzwerke; die Förderung von Umweltschutz und dem Umgang mit natürlichen Ressourcen; die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft.⁸⁴ Das Programm wird vom Generaldirektorat für Außenbeziehungen der Europäischen Kommission (DG Relex) sowie vom EuropeAid-Büro für Zusammenarbeit definiert und koordiniert. Das DG Relex ist für die politische Richtung und die mehrjährige Programmfestlegung, EuropeAid für das Management des Projektzyklus und die jährlichen Programme verantwortlich.

Die Hauptinstrumente TACIS und die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) (siehe Seiten 23 f.) wurden durch ad hoc-Zuweisungen und mehrere Programme ergänzt, die zur Förderung regionaler Entwicklung und Zusammenarbeit vorgesehen waren oder zum Umgang mit grenzüberschreitenden Problemen. So stellte Georgien einen Teil des weiteren regionalpolitischen *EU-Frameworks* dar. Dies betrifft u.a. das 1993 eingerichtete „Transportkorridor Europa-Kaukasus-Asien“-Projekt (TRACECA), welches neue Transportkorridore und größere Bereiche eurasischer Märkte und des Handels fördert, oder das „Zwischenstaatlicher Öl- und Gastransport nach Europa“-Programm (INOATE), das die Zusammenarbeit in Öl- und Gas-Infrastruktursystemen unterstützt.

1994 wurde auf Initiative des Europäischen Parlaments die „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“ (EIDMR) eingerichtet. Um eine rechtliche Grundlage für all Menschenrechts- und Demokratisierungsaktivitäten der EU zu schaffen, verabschiedete der Rat 1999 zwei Vorschriften über die Entwicklung und Konsolidierung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Vorschriften sahen die Einrichtung eines Menschenrechts- und Demokratie-Komitees vor, das im Juli 1999 seine Arbeit aufnahm. Das Hauptziel der EIDMR ist die Finanzierung von Aktivitäten, welche die Förderung der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Krisenprävention als Ziel verfolgen und die hauptsächlich in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationalen Organisationen durchgeführt werden. Im Gegensatz zu anderen EU-Programmen kann die EIDMR ohne die Zustimmung der Gastgeberregierung genutzt werden, da sie mit verschiedenen Partnern durchgeführt wird, die offizielle staatliche, nationale und internationale Regierungsorganisationen oder -Institutionen ausschließen. Dies stellt einen bedeutenden Mehrwert für den Fall dar, dass aus irgendeinem Grund die Hauptprogramme der EU nicht verfügbar sind, z.B. aufgrund einer Aussetzung. Im Jahr 2002 war Georgien eines von 29 Schwerpunktländern der EIDMR, mit weiteren Projekten in den Jahren 2003 und 2004. Dadurch erhielt Georgiens Zivilgesellschaft etwa zwei Millionen Euro an Unterstützung.

84 Vgl. Council of the European Union, Council Regulation No. 99/2000 of December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia, 18. Januar 2000, in: ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/general/new_regulation_en.pdf (Zugriff 5/2006), S. 7.

Seit 1999: Die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

Im Jahr 1999 traten die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) in Kraft, welche die bilateralen Beziehungen mit jedem Partnerland regeln. Damit wurde TACIS ein etwas strategischeres Instrument, weil es nicht länger eine „alleinstehende Aktivität“, sondern Teil einer sich herausbildenden Beziehung zu jedem Partnerland war. Innerhalb des rechtlichen Rahmens der PKA, welche die Beziehungen zwischen der EU und dem individuellen Partnerland für zehn Jahre formalisieren, erfolgt die Programmierung und Identifizierung von TACIS-Mitteln über Länderstrategiepapiere. Diese werden für fünf bis sieben Jahre erstellt, definieren die Langzeitziele der Zusammenarbeit und identifizieren die strategischen Prioritäten sowie (Nationale) Indikativprogramme, welche für üblicher Weise drei Jahre sektorale und Querschnittsthemen, spezifische Ziele und erwartete Ergebnisse festlegen. Das Länderstrategiepapier Georgien für den Zeitraum 2002 bis 2006 wurde frühzeitig außerhalb des regulären Programmzyklus bereits im September 2003 überarbeitet. Der Grund hierfür lag in der ersten Verschlechterung der Sicherheitslage und dem mangelnden Fortschritt in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft.⁸⁵ Die Europäische Kommission argumentierte, dass

„mehr als zehn Jahre bedeutenden Umfangs an EU-Unterstützung noch nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt haben [...] [D]ie georgische Regierung hat noch nicht den Grad an Verbundenheit zur Umsetzung der Politikziele, die mit der Unterstützung verknüpft sind, gezeigt, den die EU legitimer Weise erwarten darf.“⁸⁶

Infolgedessen würde Unterstützung nur noch dann zur Verfügung gestellt, „wenn und insoweit“⁸⁷ die georgische Regierung glaubwürdige Reformmaßnahmen unternähme. Diese Kürzung der Unterstützung dauerte jedoch wegen des Regierungswechsels vom November 2003 nicht lange an.

Drei gemeinsame EU-Partnerland-Institutionen sind durch Titel XI der PKA „Institutionelle, allgemeine und Schlussbestimmungen“ geschaffen worden:

- (1) ein „Kooperationsrat“, der sich aus Mitgliedern des EU-Rates und der Europäischen Kommission einerseits und Regierungsmitgliedern des Partnerlandes andererseits zusammensetzt und der sich einmal im Jahr auf Ministerebene trifft, um die Umsetzung des Abkommens zu überwachen,
- (2) ein „Kooperationskomitee“, das sich aus Vertretern von Mitgliedern des Rates und von Mitgliedern der Kommission einerseits und Regierungsvertretern des Partnerlandes andererseits zusammensetzt und das sich regelmäßig (normalerweise) auf Ebene des gehobenen Dienstes, um den Kooperationsrat zu unterstützen und

85 Die EU-Georgien-Beziehungen wurden von einer Reihe von Vorfällen nachteilig beeinflusst, z.B. als im Dezember 2001 Günther Beuchel, ein Delegationsmitglied der Europäischen Kommission in Georgien, ermordet oder ein TACIS-Vertragspartner im Juni 2002 entführt und für fünf Monate gefangen gehalten wurde. Beide Verbrechen wurden von den georgischen Behörden nie aufgeklärt.

86 European Commission, Country Strategy Paper 2003 – 2006, Tacis National Indicative Programme 2004–2006, Georgia, adopted by the Commission on 23 September 2003, in: ec.europa.eu/comm/external_relations/georgia/csp/georgia_csp_6.pdf (Zugriff 6/2005), S. 21 [Übersetzung P.J.].

87 Ebd., S. 4 [Übersetzung P.J.].

- (3) ein „Parlamentarisches Kooperationskomitee“, das sich aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und des Parlaments des Partnerlandes zusammensetzt und das sich in selbst bestimmten Intervallen trifft, um Sichtweisen auszutauschen.

Die PKA stellen einen politischen Rahmen bereit für politischen Dialog, EU-Unterstützung von demokratischer und wirtschaftlicher Transition, die Förderung von Handel und Investition und die Einrichtung eines *Frameworks* für legislative, wirtschaftliche, soziale, finanzielle, wissenschaftliche, technologische und kulturelle Zusammenarbeit.⁸⁸ Dennoch nehmen die Titel des „politischen Dialogs“, der „legislativen Zusammenarbeit“ und der „Zusammenarbeit in Demokratie- und Menschenrechtsbelangen“ nur eine Seite des PKA mit Georgien ein, während die Titel des „Güterhandels“, der „Bestimmungen, die Gewerbe und Investitionen betreffen“ und der „wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ 27 Seiten des insgesamt 51 Seiten langen Abkommens umfassen. Daher „ist das Herz der PKA wirtschaftlich und technisch“⁸⁹. Dessen ungeachtet haben die PKA nicht nur einen institutionalisierten politischen Dialog geschaffen, sie versuchen auch, „dieselben Strategien und Instrumente anzuwenden“⁹⁰ wie das Erweiterungs*framework*, und haben das gleiche Ziel, die Verbundenheit des Partnerlandes zu gemeinsamen Werten bzw. die Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien zu erreichen. Sie sehen politische Konditionalität vor, aber versagen hinsichtlich ihrer effektiven Umsetzung. Anstelle einer Suspensionsklausel beinhalten sie lediglich einen Artikel, der es jeder Vertragspartei ermöglicht, im Falle eines Verstoßes „angemessene Mittel zu ergreifen“⁹¹. Wegen einer Verschlechterung der Sicherheitslage wurde das Länderstrategiepapier für Georgien vorzeitig überarbeitet. Dies wurde von dem „ungewöhnlichen Schritt“⁹² zusätzlicher Beträge für institutionelle Reformen und die Zivilgesellschaft begleitet. Die neuen Projekte schlossen ein groß angelegtes Projekt zur Wählerausbildung ein. In scharfem Gegensatz zum Erweiterungs*framework* sehen die PKA enge Handelsbeziehungen und politische Zusammenarbeit vor, können aber nicht die EU-Mitgliedschaft als starken Anreiz anbieten. Die PKA schaffen keine symmetrischen Beziehungen und die meisten der sogenannten Partnerländer haben nur die Androhung eines Instabilitätsexports als Hebel zur Verfügung, um ihren Forderungen in Verhandlungen mit der EU Nachdruck zu verleihen.⁹³ Vor der „Rosenrevolution“ war das politische Profil der EU somit gering ausgeprägt.

88 Vgl. Artikel 1 der PKA.

89 Lynch 2003, a.a.O. (Anm. 57), S. 181 [Übersetzung P.J.].

90 Tanja A. Börzel/Thomas Risse, One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, prepared for the Workshop on Democracy Promotion, October 4-5, 2004, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University, in: http://www.atasp.de/downloads/tandt_stanford_final.pdf (accessed 8/2005), S. 15 [Übersetzung P.J.].

91 Diese Klausel findet sich in Artikel 98 des PKA mit Georgien.

92 Vgl. Youngs 2006, a.a.O. (Anm. 66), S. 74.

93 Vgl. William Wallace, Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25, in: Notre Europe Policy Papers No. 4, Juli 2003, S. 18.

Seit 2003: Der EU-Sondergesandte für den Südkaukasus

Frustration mit dem mangelnden Fortschritt bei der Umsetzung der PKA und die Aufnahme der drei Südkaukasus-Länder in den Europarat im Jahr 2001 führte zu einer Zunahme der EU-Aktivitäten. Die schwedische Ratspräsidentschaft 2001 räumte der Region Priorität ein. Beginnend mit dem ersten Besuch einer EU-Troika im Südkaukasus, zusammengesetzt aus Javier Solana, Chris Patten und Anna Lindt, im Februar 2001, zeigte Europa zunehmendes politisches Interesse an der Region. Die Ereignisse des 11. September 2001 haben die Wahrnehmung verstärkt, dass eine Verbindung zwischen schwacher Staatlichkeit und Bedrohungen für die internationale Sicherheit besteht. Da schwache Staatlichkeit zu den Hauptproblemen des Südkaukasus gehört, wurde die Region auch aus Sicherheitsgründen zunehmend interessant für die EU.

Im Juli 2003 ernannte die EU den finnischen Diplomaten Heikki Talvitie zu ihrem Sondergesandten für den Südkaukasus.⁹⁴ Der Sondergesandte soll die Arbeit des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Solana, in der Region unterstützen und zu den EU-Politikzielen beitragen. Letztere schließen ein, Armenien, Aserbaidshan und Georgien bei der Durchführung politischer und wirtschaftlicher Reformen zu unterstützen, Konflikten vorzubeugen und ihre Bearbeitung zu unterstützen, die Rückkehr von Flüchtlingen und intern Vertriebenen zu fördern, sich mit nationalen Schlüsselakteuren der Nachbarregion zu befassen, die innerregionale Zusammenarbeit zu unterstützen sowie Koordination, Konsistenz und Effektivität der EU-Aktivitäten im Südkaukasus sicherzustellen.⁹⁵

Während sich frühere Instrumente der EU überwiegend auf technische Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Transition konzentriert haben und – obwohl tatsächlich eine substantielle Privatisierung der Wirtschaften, begleitet von einer Rückkehr zu Wachstum und monetärer Stabilisierung, eintrat – politische und andere in den Abkommen vorgesehene Ziele weniger ausgeprägt waren, stellt der Sondergesandte deutlich ein politisches Instrument dar. Grundsätzlich hat Brüssel entschieden, sich nicht direkt an den Verhandlungsprozessen der „eingefrorenen“ Konflikte in der Südkaukasus-Region zu beteiligen, sondern diese Aufgabe der VN-Mission und der OSZE zu überlassen.⁹⁶ Dies wurde als „Scheckbuch-Effekt“ bezeichnet: Die EU verfügt über Mittel und bietet schnelle und folgerichtige Unterstützung an, aber erst, wenn das Partnerland „bereit“ ist, d.h. wenn die Grundlage für Frieden bereits geschaffen worden ist.⁹⁷ Nichtsdestotrotz nahm

94 Vgl. Joint Action 2003/496/CFSP, OJ L 169 vom 8. Juli 2003.

95 Council Joint Action 2003/496/CFSP of 8 July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, in: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/L169-8.7.2003.pdf> (Zugriff 3/2006).

96 Diese Sicht wurde von Vertretern der Europäischen Kommission auch noch in Interviews vertreten, welche die Autorin im Mai 2006 in Brüssel geführt hat.

97 Vgl. Célia Chauffour/Francois Gremy, Berg-Karabkh, Südossetien, Abchasien: Einblicke ins Innere der europäischen Politik im Südkaukasus, 28. November 2004, in: www.caucas.com/home_de/breve_contenu_imprim.php?id=24 (Zugriff 3/2006).

der Sondergesandte Talvitie eine aktivere Rolle in der Südossetien-Krise im Sommer 2004 ein und besuchte die Region recht regelmäßig.

Alles in allem hat die EU durch die Ernennung eines Sondergesandten an Sichtbarkeit in der Region des Südkaukasus gewonnen, die zuvor recht begrenzt war. Dennoch bleibt das Instrument des Sondergesandten „von geringem Profil und instrumentell für die Glättung potentiell antagonistischer Beziehungen mit Russland statt eine deutliche Aussage zu seiner Mission zu machen“⁹⁸. Die Entscheidung, einen Sondergesandten für den Südkaukasus zu ernennen, kann als eine Reaktion auf das wachsende Bewusstsein der Mitgliedsstaaten interpretiert werden, dass eine EU-Politik vielversprechender in Fragen sein könnte, die nationale Politiken bislang nicht in der Lage waren zu lösen. Aber dennoch stellt das Mandat des Sondergesandten einen Kompromiss dar: Der erste Sondergesandte Talvitie verfügte anders als sein Nachfolger (siehe unten) nicht über ein Büro in Brüssel, sondern hatte seinen Sitz in Helsinki. Darüber hinaus verfügte er über nur begrenzte Ressourcen und geringe technische Unterstützung. Des Weiteren wurde Talvitie zum Großteil von Finnland finanziert. Aber vor dem Hintergrund wachsender Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten wurde das Team des Sondergesandten gestärkt. Die Spannung sind über die Möglichkeit einer EU-Operation zur Überwachung der russisch-georgischen Grenze entstanden, nachdem die OSZE-Grenzbeobachtungsmission wegen eines russischen Vetos im Dezember 2004 geschlossen worden ist. Darüber hinaus überarbeitete der Rat das Mandat des Sondergesandten im Sinne einer stärkeren politischen Rolle und einem Fokus auf den Konflikten⁹⁹ noch bevor Talvitie im Februar 2006 von Peter Semneby, dem schwedischen Leiter der OSZE-Mission in Kroatien zwischen 2002 und 2005, abgelöst wurde.¹⁰⁰ Während die ursprüngliche Aufgabe des Sondergesandten darin lag, „die Konfliktbearbeitung zu *unterstützen*, insbesondere der EU zu ermöglichen, die Vereinten Nationen [und...] die OSZE zu unterstützen“¹⁰¹, kann er mit dem gestärkten Mandat „zur Lösung der Konflikte *beitragen* und [...] die Umsetzung mit den Vereinten Nationen [und...] der [OSZE] erleichtern“¹⁰².

Erhöhte EU-Aktivitäten nach der „Rosenrevolution“ vom November 2003

Die im Dezember 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie greift die Erkenntnis auf, dass fragile Staatlichkeit eine Bedrohung für die internationale Sicherheit darstellt. Die Strategie definiert das Scheitern von Staaten als „ein alarmierendes Phänomen, das die globale Politikgestaltung untergräbt und die regionale Instabilität vergrößert“.

98 Xymena Kurowska, Beyond the Balkans but Still in Civilian Uniform: EUJUST THEMIS to Georgia, in: CFSP Forum 4 (3), Mai 2006, S. 8-11, hier: S. 8 [Übersetzung P.J.].

99 Vgl. Council Joint Action 2006/121/CFSP, OJ L 49 vom 21.2.2006.

100 Vgl. Lynch 2006, a.a.O. (Anm. 54), S. 65 f.

101 Council Joint Action 2003/496/CFSP, a.a.O. (Anm. 95), Art. 3(d), S. 74 [Betonung hinzugefügt; Übersetzung P.J.].

102 Council Joint Action 2006/121/CFSP, a.a.O. (Anm. 99), Art. 3(d), S. 15 [Betonung hinzugefügt; Übersetzung P.J.].

bert¹⁰³ und erachtet es als eine der „Hauptbedrohungen“ neben Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten und organisierter Kriminalität.¹⁰⁴ Sie erklärt außerdem, dass die EU „nun ein stärkeres und aktiveres Interesse für die Probleme im Südkaukasus aufbringen“¹⁰⁵ muss, die im Großen und Ganzen deckungsgleich mit den genannten Hauptbedrohungen sind. Während frühere Dokumente der EU-Politiken gegenüber ihren Nachbarn nur Russland, die Westlichen Neuen Unabhängigen Staaten (NNUS) und die südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeerraums adressiert¹⁰⁶ und die Südkaukasus-Länder explizit ausgeklammert hatten¹⁰⁷, lenkte die georgische „Rosenrevolution“ vom November 2003 internationale Aufmerksamkeit auf die Region und nährte Hoffnungen auf Fortschritte in den Demokratisierungsprozessen.

Im Anschluss an die „Rosenrevolution“ stellte die EU über den Rapiden Reaktionsmechanismus (RRM) unmittelbare Unterstützung für die georgischen Präsidentschafts- und die Neuwahlen zum Parlament im Januar und März 2004 zur Verfügung. Die Europäische Kommission saß zudem gemeinsam mit der Weltbank einer internationalen Geberkonferenz im Juni 2004 vor, die Georgien eine Gesamtsumme von 850 Millionen Euro für den Zeitraum 2004 bis 2006 zusagte. Verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2001 und 2003 verdoppelte die Europäische Kommission ihre Unterstützung für Georgien. Die EU verstärkte auch ihre Rolle in Südossetien und Abchasien und entwickelte sich bis 2005 zu dem in beiden Konfliktzonen „größten und am umfassendsten tätigen Geber“¹⁰⁸.

Im Hinblick auf den Südossetien-Konflikt hat die EU seit 1998 drei Phasen eines Wiederaufbauprogramms mit insgesamt 7,5 Millionen Euro umgesetzt. Die dritte Phase beinhaltet 2,5 Millionen Euro für den Wiederaufbau grundlegender Infrastruktur (wie Gas- und Wasserversorgung in Zchinwali, örtliche Müllentsorgung und Schulrenovierungsprojekte) und ist im Jahr 2006 fortgeführt worden. Sie schließt an frühere Phasen an, die sich auf die Wiederherstellung der Trinkwasserversorgung, von Teilen des Stromnetzes, Schulen und der Zugverbindung zwischen Gori und Zchinwali konzentriert haben. In Südossetien ist die EU direkter mit der Konfliktbearbeitung beschäftigt gewesen als in Abchasien. Im Austausch für ihr Einverständnis die Mittelzuteilung der Europäischen Kommission mit den vier Seiten der Gemeinsamen Kontrollkommission (JCC) abzustimmen, nimmt die Europäische Kommission an Verhandlungen teil – zunächst an wirtschaftlichen Arbeitsgruppen und seit 2001 an der JCC. Die Unterstützung für die OSZE-Mission in Georgien, die sich auf insgesamt 500.000 Euro beläuft, wird zur Finanzierung der JCC

103 Rat der Europäischen Union 2003, a.a.O. (Anm. 3), S. 4.

104 Vgl. ebd., S. 3-5.

105 Ebd., S. 8.

106 Vgl. u.a. European Commission, Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, Brüssel, 1. Juli 2003, in: www.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf (Zugriff 3/2006).

107 Eine Fußnote in einer Mitteilung der Kommission erklärt: „Wegen ihrer Lage fallen auch die Länder südlich des Kaukasus nicht in den räumlichen Anwendungsbereich dieser Initiative.“ Europäische Kommission, Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel, 11. März 2003, in: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_de.pdf (Zugriff 3/2006), S. 4.

108 Lynch 2006, a.a.O. (Anm. 54), S. 64 [Übersetzung P.J.].

verwendet.¹⁰⁹ Aber ebenso wie in Abchasien wird die EU eher als die OSZE unterstützend empfunden als ein Akteur mit eigener politischer Rolle. Darüber hinaus haben sich die EU-Projekte in der Konfliktzone hauptsächlich auf den Wiederaufbau der Infrastruktur konzentriert, statt auf herkömmliche Vertrauensbildung. Die EU hat keine Projekte im Zusammenhang mit der Zivilgesellschaft, der Jugend, den Medien, Frauen oder ehemaligen Kombattanten finanziell gefördert.¹¹⁰

In Abchasien brachte sich die EU mit sieben Projekten ein: (1) die Europäische Kommission startete in den Jahren 2005 und 2006 ein zweiphasiges Programm zum wirtschaftlichen Wiederaufbau, um die Bedingungen in Westgeorgien und in Regionen innerhalb Abchasiens (Gali, Ochamchire, Tkvarcheli und Zugdidi) zu verbessern (4 Millionen Euro); (2) die EU unterstützte Entminungsaktivitäten in Abchasien; (3) um das Enguri-Wasserkraftwerk wiederaufzubauen, ein wesentlicher Elektrizitätsversorger für ganz Westgeorgien, hat die Kommission etwa 9 Millionen Euro bereitgestellt; (4) ECHO setzte seine humanitären Hilfsprogramme in Abchasien und Restgeorgien mit einem Fokus auf Gesundheits- und Landwirtschaftsprojekten fort; (5) über den Rapiden Reaktionsmechanismus unterstützte die Kommission vertrauensbildende Aktivitäten internationaler NRO; (6) finanziert durch die EIDMR startete die Kommission im Jahr 2005 Mikroprojekte zur Unterstützung von NRO in den Sezessionsgebieten; (7) durch den Dezentralisierten Kooperationsmechanismus hat die EU Wiederaufbaubemühungen in Suchumi und Westabchasien unterstützt.¹¹¹ Obwohl die EU bis Mitte 2006 durch die Umsetzung von Projekten in der Größenordnung von etwa 25 Millionen Euro zur größten Geberin in Abchasien geworden ist, „läuft die EU Gefahr, um die Konflikte herum statt diese direkt zu bearbeiten“¹¹². Hinsichtlich einer Sicherheitssektorreform in Abchasien, der Waffenproliferation, der Reintegration von Kombattanten oder der Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit durch Polizeiprojekte ist keine substantielle Arbeit geleistet worden.

Nach der „Rosenrevolution“ kam darüber hinaus die Idee einer ESVP-Mission für Georgien auf. Die Ständige Vertretung Estlands bei der EU hatte diese erstmals im Dezember 2003 formuliert – ursprünglich mit dem breiten Geltungsbereich einer integrierten zivilen Verwaltung. Im Februar 2004 stellte ein litauischer Vertreter die Initiative dem Komitee über Zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) vor.¹¹³ Das Ratssekretariat, genauer DGE IX, unterstützte die Idee und entsandte im März 2004 eine Erkundungsmission nach Georgien, obwohl einige Mitgliedsstaaten dies als unnötige Verärgerung Russlands empfanden. Die Empfehlungen schlossen den Einbezug des Justizvollzugssystems ein, welche die im Mai 2004 ausgesandte Untersuchungsmission (*Factfinding*) auch be-

109 Vgl. International Crisis Group 2006, a.a.O. (Anm. 20), S. 20.

110 Vgl. ebd., S. 21.

111 Vgl. Lynch 2006, a.a.O. (Anm. 54), S. 64.

112 International Crisis Group 2006, a.a.O. (Anm. 20), S. 19 [Übersetzung P.J.].

113 CIVCOM wurde mit dem Vertrag von Nizza geschaffen. Es ist für die zivilen Aspekte der ESVP zuständig und entwickelt zivile Projekte zur Realisierung der EU-Ziele des zivilen Krisenmanagements. Des Weiteren koordiniert CIVCOM die Entsendung von Polizeikräften, Justizbeamten und anderer nichtmilitärischer Spezialisten.

rücksichtigte. Dies führte zu einer Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission, die bereits ein Projekt zum Strafvollzug in Georgien durchführte. Nichtsdestotrotz stellte die EU mit EUJUST THEMIS zwischen Juli 2004 und Juli 2005 ihre erste ESVP-Mission zur Rechtsstaatlichkeit auf.¹¹⁴ Um die Umsetzung des daraus hervorgehenden Reformstrategieentwurfs nach der Beendigung von THEMIS zu unterstützen, wurden bis Februar 2006 zwei ehemalige THEMIS-Experten für das gestärkte Team des EU-Sondergesandten abgestellt. Auf georgische Initiative ist der Umsetzungsplan für den Entwurf der Strafrechtsreform in den Aktionsplan der ENP eingeschlossen worden. Der Aktionsplan wurde am 14. November formal verabschiedet (siehe unten, Seite 30).¹¹⁵

Seit 2004: Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Als sich der Südkaukasus mit der jüngsten Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten im Mai 2004 geographisch den Grenzen Europas annäherte, schlossen die Strategiepapiere der Europäischen Kommission zur ENP auch Armenien, Aserbaidshan und Georgien als „bestimmte andere Länder im Nahbereich der erweiterten EU“¹¹⁶ ein, zusammen mit Weißrussland und Libyen. Der Rat billigte dieses Strategiepapier im Juni 2004 und entschied auf dieser Grundlage, die drei Staaten in die ENP einzubeziehen „und ihnen die Aussicht auf eine erheblich intensivere Partnerschaft zu eröffnen, und [...] damit eine[n] wichtigen Schritt zum Engagement der Europäischen Union im Südkaukasus“¹¹⁷ zu vollziehen.

Die ENP soll ein Rahmenwerk für die EU-Beziehungen mit diesen Staaten bereitstellen, ohne die Beitrittsperspektive in Aussicht zu stellen. Die Hauptziele

„zur Eindämmung der Armut und zur Schaffung eines Raums gemeinsamen Wohlstands und gemeinsamer Werte auf der Grundlage vertiefter wirtschaftlicher Integration, intensiverer politischer und kultureller Beziehungen, engerer grenzübergreifender Zusammenarbeit und gemeinsamer Verantwortung der EU und ihrer Nachbarstaaten für die Konfliktprävention“¹¹⁸

sollen in mehreren Schritten verfolgt und erreicht werden. Diese beinhalten u.a. die Entwicklung von Länderberichten und Aktionsplänen, um der Vielfalt der betroffenen Länder Rechnung zu tragen, und die Einführung des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) im Jahr 2007, das frühere finanzielle Instrumente wie

114 Detailliertere Informationen zu den Entscheidungs- und Implementierungsprozessen vgl. Kurowska 2006, a.a.O. (Anm. 98).

115 Vgl. EU/Georgia Action Plan, in: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf (Zugriff 11/2006), S. 4

116 Europäische Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik Strategiepapier, Brüssel, 12. Mai 2004, in: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (Zugriff 3/2006), S. 10.

117 Europäische Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik – Empfehlungen für Armenien, Aserbaidshan und Georgien sowie für Ägypten und Libanon, Brüssel, 2. März 2005, in: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_communication_72_2005_de.pdf (Zugriff 3/2006), S. 2.

118 European Commission 2003, a.a.O. (Anm. 106), S. 9.

TACIS oder die EIDMR ersetzen wird.¹¹⁹ Die EU hat versprochen, dass eine erfolgreiche Erfüllung des Aktionsplans zur weiteren Entwicklung der bilateralen Beziehungen führen kann, einschließlich neuer Vertragsbindungen in Form von Europäischen Nachbarschaftsabkommen.¹²⁰ Die Aktionspläne stellen keine rechtlich bindenden Abkommen dar – daher bleiben die PKA das Schlüssel-Rahmenwerk zur Festlegung der bilateralen Beziehungen.

Der Länderbericht für Georgien – wie auch für Armenien und Aserbaidshan – wurde Anfang März 2005 verabschiedet. Aufgrund von Protesten seitens des neuen EU-Mitgliedsstaats Zypern gegen aserische Direktflüge nach Nordzypern war die EU nicht bereit, die Beratungen über die Aktionspläne im Sommer 2005 aufzunehmen. Statt dessen begannen diese nicht vor Ende 2005.¹²¹ Die Europäische Kommission hat dem Rat einige Empfehlungen hinsichtlich des Aktionsplanes für Georgien gegeben. Diese schlossen die Intensivierung des politischen Dialogs; die Fortsetzung der Durchführung des PKA; die Unterstützung marktwirtschaftlicher Reformen mit dem Ziel der schrittweisen wirtschaftlichen Integration in den Binnenmarkt der Union; die Fortsetzung der Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in den Konfliktgebieten im Rahmen der Beilegung des Konflikts; die Anhebung der finanziellen Unterstützung und mehr finanzielle Unterstützung für die regionale Zusammenarbeit; eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, möglicherweise einschließlich der Aufnahme eines Dialogs über die Zusammenarbeit bei Visa und über ein Rückübernahmeabkommen; die Intensivierung der Zusammenarbeit auf den Gebieten Energie, elektronische Kommunikation, Verkehr, Umwelt, maritime Angelegenheiten und Fischerei und öffentliche Gesundheit sowie eine verstärkte Zusammenarbeit in Wissenschaft, Technologie und Innovation und Intensivierung direkter persönlicher Kontakte, vor allem in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Jugend ein.¹²²

Der Verweis auf die Konfliktbeilegung in diesen Empfehlungen war mit der Erklärung, dass der Aktionsplan die „Fortsetzung der Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in den Konfliktgebieten im Rahmen der Beilegung des Konflikts“¹²³ anbieten solle, eher einschränkend. Nach zwei Beratungsrunden im November 2005 und im März 2006, verliehen georgische Quellen ihrer Frustration darüber Ausdruck, dass die EU nicht bereit wäre, mehr Verbindlichkeiten hinsichtlich der Konfliktbearbeitung mit in den Text des Aktionsplans aufzunehmen.¹²⁴ Tiflis würde gerne sehen, dass die EU ihre Unterstützung

119 Siehe European Commission, Thematic Programme for the promotion of democracy and human rights worldwide under the future Financial Perspectives (2007-2013).

120 Vgl. Europäische Kommission 2004, a.a.O. (Anm. 116), S. 3-4.

121 Vgl. Walter Kaufmann, Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) im Südkaukasus, in: Heinrich Böll Stiftung EU Regional Büro Brüssel (Hg.) 2005, Von außen betrachtet: Perzeption europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in Nachbarländern der EU, Brüssel 2005, S. 13-14, hier: 14.

122 Vgl. Europäische Kommission 2005, a.a.O. (Anm. 117), S. 6.

123 Europäische Kommission 2005, a.a.O. (Anm. 117), S. 6.

124 Gemäß von der International Crisis Group im März 2006 in Tiflis geführter Interviews mit Vertretern des georgischen Außenministeriums; vgl. (auch für das Folgende) International Crisis Group 2006, a.a.O. (Anm. 20), S. 9 f.

des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in den Konfliktzonen mit größerem politischen und militärischen sicherheitsbezogenem Engagement ergänzt, insbesondere im Hinblick auf EU-Verbindlichkeiten gegenüber Russland. Die EU ist jedoch mehr an der Unterstützung der aktuellen VN- und OSZE-Verhandlungsbemühungen interessiert.¹²⁵ Sie erachtet die Förderung europäischer Werte als ein indirektes Mittel, um zur Konfliktbeilegung beizutragen, indem sie dem georgischen Staat hilft, attraktiver für Südossetien und Abchasien zu werden als eine engere Integration mit Russland. Nichtsdestotrotz hat der Aktionsplan, der am 14. November 2006 verabschiedet wurde, die Förderung einer friedlichen Beilegung interner Konflikte als „priority area 6“ aufgenommen. Dieser Vorzugsbereich bezieht sich auf verstärkte Bemühungen in der Vertrauensbildung, die Berücksichtigung weiterer wirtschaftlicher Unterstützung im Lichte von Fortschritten im Konfliktlösungsprozess, den aktiven Beitrag zur Beschleunigung des Demilitarisierungs- und Konfliktbeilegungsprozesses und Fragen der territorialen Einheit Georgiens und der Lösung seiner internen Konflikte in EU-Russland-Treffen des politischen Dialogs einzubeziehen.¹²⁶

3.3 Zwischenergebnis

Während der 1990er Jahre gestaltete sich die EU-Politik gegenüber den postsowjetischen Transformationsländern „explorativ, reaktionär und evolutionär, dabei aber wenig stringent“¹²⁷. Die EU hat aufgrund der besonderen Beziehungen zu Moskau auf nationaler (mitgliedsstaatlicher) Ebene gezögert, eine aktive politische Rolle in Russlands Peripherie zu übernehmen. Sie ließ sich mit der Ausdifferenzierung der ehemaligen Sowjetunion Zeit – frühe Instrumente der Unterstützung, wie TACIS, waren auf das gesamte GUS-Gebiet gerichtet: „[...] wenn wir mit Strategie eine kohärente Beziehung zwischen Zielen und Mitteln meinen, dann gibt es im Kaukasus keine EU-Strategie“¹²⁸. Vielmehr hat sich die EU bei ihren Aktivitäten eher von Ereignissen leiten lassen.

Bis zu jüngeren Entwicklungen, wie dem 11. September, der das Sicherheitsparadigma stärkte, die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Dezember 2003 und der EU-Osterweiterung vom Mai 2004 waren die EU-Interessen in der Region von wirtschaftlichen und energie-bezogenen Fragen dominiert. Die politische Dimension in den Außenbeziehungen wurde – abgesehen von der Erweiterungspolitik – erst relativ spät zu einem Hauptgegenstand für die EU. Bis 2001 war deutlich geworden, dass die Konflikte als Teil des PKA-Prozesses adressiert werden müssten¹²⁹ – immerhin hatte Brüssel die vorrangige Wichtigkeit der Konfliktlösung für die Effektivität externer Unterstützung seit

125 Dieser Sicht gaben Vertreter der Europäischen Kommission in Interviews Ausdruck, die von der Autorin Anfang Mai 2006 in Brüssel geführt worden sind.

126 Vgl. EU/Georgia Action Plan, a.a.O. (Anm. 115), S. 10.

127 Vgl. u.a. Fischer 2006, a.a.O. (Anm. 80), S. 145.

128 MacFarlane 2004, a.a.O. (Anm. 61), S. 132 [Übersetzung P.J.].

129 Vgl. General Affairs Council Conclusions, Brüssel, 26.-27. Februar 2001.

1999 betont¹³⁰. Dies führte allerdings nicht zu einer unmittelbaren Anpassung existierender oder der Schaffung neuer Instrumente. Tatsächlich wären Armenien, Aserbaidschan und Georgien wahrscheinlich ohne den Auslöser der „Rosenrevolution“ in Georgien auch nicht in die ENP einbezogen worden, nachdem die Europäische Sicherheitsstrategie die Aufmerksamkeit auf die Region gelenkt hatte und ein EU-Sondergesandter im Sommer 2003 ernannt worden war. Und selbst dieser Entscheidung waren langwierige interne Diskussionen im Rat und der Kommission vorausgegangen. Und ohne die „Rosenrevolution“ hätte die EU wahrscheinlich auch nicht ihren finanziellen Beitrag zur Konfliktbearbeitung in Südossetien und Abchasien bedeutend erhöht.

Insofern hat sich die EU mehr mit den beiden Sezessionskonflikten befasst – allerdings nicht aus ihrer eigenen Bewertung der Wichtigkeit der Konfliktlösung resultierend, sondern seit 2003 eher als Folge von Ereignissen. Aber dennoch scheint die EU willens zu sein, vor dem Hintergrund ihres herausgebildeten deutlichen Interesses an der Stabilität des Südkaukasus eine aktivere politische Rolle zu übernehmen. Dies spiegelt sich in der Ernennung eines EU-Sondergesandten für die Region und – insbesondere in Georgien, wo die Resonanzstrukturen der EU gegenüber offener sind als in Armenien oder Aserbaidschan – in der Anwendung des Rapiden Reaktionsmechanismus und der Entsendung einer ESVP-Mission wider. Allerdings erfährt dieser „Wille“ bzw. diese Bereitschaft einige Einschränkungen. Obwohl die EU die Konfliktlösung als vordringliche Wichtigkeit identifiziert, betont sie, dass sie nicht bereit ist, direkt an den Verhandlungsprozessen beteiligt zu sein, sondern nur die finanziellen Mittel für die Vertrauensbildung in Unterstützung der VN- und OSZE-geführten Verhandlungen oder für die Unterstützung des Wiederaufbaus nach einem Friedensschluss bereitstellt.¹³¹ Die EU-Projekte in den Konfliktzonen haben sich hauptsächlich auf einen Wiederaufbau der Infrastruktur statt auf herkömmliche Vertrauensbildung konzentriert. Die Zurückhaltung der EU gegenüber einer direkten Beteiligung kann unter anderem mit der Tatsache erklärt werden, dass Russland für die meisten Mitgliedsstaaten ein wichtigerer strategischer Partner als Georgien ist. Brüssel folgt hinsichtlich der Konflikte einem weichen Ansatz und geht davon aus, dass die Unterstützung Georgiens bei dem Unterfangen, ein verantwortungsvoll geführter Staat zu werden, dazu beitragen könnte, Georgien für die abtrünnigen Gebiete attraktiver zu machen als eine engere Integration mit der Russischen Föderation. Konditionalität und die Förderung der EU-Werte waren bislang von begrenzter Wirksamkeit, da es der EU an starken Anreizen, wie einer EU-Beitrittsperspektive, mangelt. Obwohl das Potential der Aktionspläne hinsichtlich der Förderung der Konfliktbearbeitung noch nicht voll ausgeschöpft worden ist, besteht für die EU die Möglichkeit, ihre Rolle im Südkaukasus zu überdenken und zu stärken.¹³² Welche Rolle also sollte die EU in Georgien spielen?

130 Vgl. General Affairs Council, 21.-22. Juni 1999, Press 198 Nr. 9008/99 sowie Dov Lynch, *Security Sector Governance in the Southern Caucasus – Towards an EU Strategy*, in: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (Hg.), *Security Sector Governance in the Southern Caucasus: Challenges and Visions*, Geneva (DCAF), 2004, S. 34-47, hier: 42.

131 Dieser Sichtweise verliehen Vertreter der Europäischen Kommission in Interviews Ausdruck, welche die Autorin Anfang Mai 2006 in Brüssel geführt hat.

132 Vgl. International Crisis Group 2006, a.a.O. (Anm. 20), S. 8.

4. Schlussbetrachtung: Zur Rolle der EU in Georgien

Wie die jüngste Krise zwischen Georgien und Russland im Herbst 2006 sowie bereits die alarmierende Eskalation des Südossetienkonflikts im Sommer 2004 gezeigt haben, könnte die EU sich schneller mit einem Krieg unter ihren Nachbarn oder in ihrer neuen Nachbarschaft konfrontiert sehen als ihr lieb wäre. Brüssels normative, wirtschaftliche und sicherheitsbezogene Interessen stehen auf dem Spiel. Daher ist eine Einschätzung notwendig, wie die EU ihren Interessen am besten gerecht werden kann.

Vor dem Hintergrund ihres Images als „ehrlicher Maklerin“, die frei von den traditionellen Rivalitäten zwischen der USA und Russland ist, sowie des bisherigen Versagens der VN- und OSZE-geführten Verhandlungsmechanismen zumindest im Hinblick auf das Erreichen endgültiger Lösungen, erscheint die EU geeignet für die Aufgabe der Konfliktbearbeitung. Wie gezeigt worden ist, hat Europa zudem wichtige Interessen in Georgien, insbesondere was die Vermeidung von Instabilitäten an ihren Grenzen betrifft. Tatsächlich kann es jedoch nicht im Interesse Brüssels liegen, direkt in die Verhandlungsprozesse in Südossetien und Abchasien involviert zu werden. Die Beschaffenheit dieser beiden Sezessionskonflikte ist „eingefroren“ mit kaum einer Möglichkeit, in naher Zukunft „entfrozen“ zu werden (abgesehen von der Gefahr, durch die Eskalation zu heißen Kriegen „aufgetaut“ zu werden). Sie auf kurze Sicht „entfrieren“ zu wollen, ist bislang ein unerreichbares Ziel und daher die falsche Strategie. Dies trifft nicht nur auf Saakaschwilis Strategie einer schnellen Wiedereingliederung der abtrünnigen Regionen zu, sondern auch auf die Einschätzung der EU, dass externe Unterstützung nur dann wirksam sein kann, wenn die Konflikte gelöst sind. Warum also sollte die EU eine stärkere Rolle in der Konfliktbearbeitung einnehmen? Weil Georgien darum gebeten hat? Weil die VN- und OSZE-geführten Verhandlungsmechanismen von Russland blockiert werden?

Bislang hat Saakaschwili Europa vor dem Hintergrund seines engen Verhältnisses zu den USA nicht viel Aufmerksamkeit geschenkt. Er hat eine Strategie der Provokation Russlands angewandt, um eine starke Reaktion auszulösen, die ihm die Solidarität des „Westens“ sichern würde. Da Washington sich in letzter Zeit etwas von Georgien distanziert hat, besteht jetzt die Chance, Saakaschwili in seinem riskanten Ansatz zu mäßigen, um eine besonnenere, konstruktivere Linie zu fahren. Anstelle in etwas verwickelt zu werden, das starke strategische Interessen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, d.h. gute Beziehungen zu Russland aufrecht zu erhalten, untergraben könnte, könnte Brüssel an dieser Stelle diese Beziehungen, seine Bemühungen um eine „strategische Partnerschaft“ und sein neutrales Image dazu nutzen, den Dialog zwischen Tiflis und Moskau zu fördern. Des Weiteren hat es die EU ja bereits geschafft, die größte und am umfassendsten engagierte Geberin in beiden Konfliktzonen zu werden, ohne direkt einzugreifen. Was also sollte falsch an dem Ansatz der EU sein, die VN und die OSZE (finanziell) zu unterstützen anstelle selbst direkt einzugreifen? Brüssel selbst hat den Punkt hervorgehoben, dass andere externe Akteure direkt an der Konfliktbearbeitung beteiligt sind. Was sollte der spezifische Mehrwert eines EU-Engagements sein? Es ist unrealistisch, dass eine direkte EU-Beteiligung an den Verhandlungsprozessen irgendetwas ändern würde, was zuvor nicht geändert werden konnte. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass es für die EU dringli-

chere Dinge auf der außenpolitischen und – nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden – der inneren Agenda gibt. Insofern liegt es nicht im Interesse der EU, ihre direkte Rolle in der Konfliktbearbeitung aufzuwerten.

Aber um ihre Interessen zu verfolgen, sollte die EU ihre in den letzten Jahren herausgebildete Rolle weiterentwickeln. So sollte Brüssel keine neuen Instrumente schaffen, sondern die bereits zur Verfügung stehenden Instrumente kohärenter zum Einsatz bringen. Das Mandat des EU-Sondergesandten für den Südkaukasus ist bereits gestärkt worden, um ihm eine aktivere politische Rolle einzuräumen. Es sollte noch weiter gestärkt werden, insbesondere mit Blick auf seine sichtbare Präsenz in der Region. Die ENP ist mit dem Ziel entwickelt worden, Instabilität an den EU-Außengrenzen zu vermeiden. Wie auch von der Europäischen Sicherheitsstrategie formuliert, soll dies durch das Hinarbeiten auf einen Ring verantwortungsvoll regierter Staaten erreicht werden. Brüssel sollte sich auf verantwortungsvolle Regierungsführung (*good governance*) konzentrieren und auf den weichen Ansatz stützen, Georgien dabei zu helfen, ein gut geregelter und damit im Vergleich zu einer engeren Integration mit der Russischen Föderation attraktiverer Staat für Südossetien und Abchasien zu werden. Immerhin besteht die von der Europäischen Sicherheitsstrategie identifizierte Hauptbedrohung des Staatsversagens nicht nur in einer mangelnden Kontrolle über das gesamte Territorium eines Landes, sondern u.a. auch in schwachen Institutionen. Überdies bildet in Georgien das Zusammenspiel der Sezessionskonflikte, organisierter Kriminalität, schwacher Institutionen, mangelnder Rechtsstaatlichkeit und Korruption einen Teufelskreis – einen Teufelskreis, den die EU durch die Stärkung des georgischen Staates durchbrechen helfen kann, indem sie allgemein den Aufbau von Institutionen und ihrer Leistungsfähigkeit (*institution- und capacity-building*) sowie die Förderung verantwortungsvoller Regierungsführung (*good governance*) betreibt. Dies würde außerdem Saakaschwili zu einem gewissen Grad den Wind bei der Argumentation aus den Segeln nehmen, dass die „eingefrorenen“ Konflikte für die nur langsamen Fortschritte im Reformprozess verantwortlich seien. Brüssel sollte Saakaschwili vermitteln, dass die Konflikte nicht das Haupthindernis für Fortschritte im Demokratisierungsprozess sind, dass ihre kurzfristige Lösung unmöglich ist, dass Provokationen und Druck das Risiko in sich bergen, sie zu heißen Kriegen zu eskalieren, dass eine sinnvolle langfristige Strategie der Vertrauensbildung bedarf – einer Aufgabe, der sich die OSZE und die VN bereits verschrieben haben – und schließlich, dass ein demokratischerer, prosperierender georgischer Zentralstaat attraktiver für die abtrünnigen Regionen sein würde – etwas das Tiflis mit der Hilfe der EU erreichen kann. Nach der ESVP-Mission zur Rechtsstaatlichkeit von 2004/2005 sollte Brüssel insbesondere auf diesem Aspekt von verantwortungsvoller Regierungsführung aufbauen. Immerhin stellt Rechtsstaatlichkeit „das Gravitationszentrum staatlicher Konsolidierung, der Konfliktlösung und wirtschaftlicher Entwicklung“¹³³ dar. Die EU hat in dieser Hinsicht bereits einige wichtige Bezugspunkte in den ENP-Aktionsplan aufgenommen. Da *governance* auch ein Fokus der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 sein wird, könnte Berlin diesem weichen Ansatz

133 Lynch 2004, a.a.O. (Anm. 18), S. 46.

Schwungkraft verleihen und an frühere Ratspräsidentschaften anknüpfen, die dem Südkaukasus Priorität eingeräumt haben.

Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTC	Baku-Tiflis-Ceyhan Ölpipeline
BTE	Baku-Tiflis-Erzurum Gaspipeline
DG Relex	Generaldirektorat für Außenbeziehungen der Europäischen Kommission
ECHO	Humanitäres Büro der Europäischen Kommission
EIDMR	Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EP	Europäisches Parlament
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GTEP	US Georgian Train and Equip Program
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
ICG	International Crisis Group
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
JCC	Gemeinsame Kontrollkommission
JPKF	Gemeinsame Friedenserhaltungstruppen
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PRIF	Peace Research Institute Frankfurt
RRM	Rapider Reaktionsmechanismus
SSOP	US Sustainment and Stability Operations Program
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
TACIS	Technische Unterstützung für die Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
TRACECA	Transportkorridor Europa-Kaukasus-Asien
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNOMIG	United Nations Observer Mission to Georgia
VN	Vereinte Nationen

Anhang: Karte von Georgien



Abdruck der Karte mit freundlicher Genehmigung der International Crisis Group, Brüssel.